

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :

*- le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la **démocratie de proximité***

*- la proposition de loi présentée par MM. Jacques OUDIN, Louis ALTHAPÉ, Pierre ANDRÉ, Roger BESSE, Paul BLANC, Christian BONNET, Joël BOURDIN, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Robert CALMEJANE, Gérard CÉSAR, Jean CHÉRIOUX, Gérard CORNU, Jean-Patrick COURTOIS, Désiré DEBAVELAERE, Xavier DARCOS, Luc DEJOIE, Jacques-Richard DELONG, Robert DEL PICCHIA, Christian DEMUYNCK, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Daniel ECKENSPIELLER, Michel ESNEU, Bernard FOURNIER, Alain GÉRARD, Charles GINÉSY, Francis GIRAUD, Paul GIROD, Alain GOURNAC, Georges GRUILLOT, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Alain HETHENER, Roger KAROUTCHI, Christian de LA MALÈNE, Patrick LASSOURD, René-Georges LAURIN, Dominique LECLERC, Jacques LEGENDRE, Jean-François LE GRAND, Roland du LUART, Max MAREST, Philippe MARINI, Paul MASSON, Bernard MURAT, Paul NATALI, Lucien NEUWIRTH, Mme Nelly OLIN, MM. Joseph OSTERMANN, Jacques PEYRAT, Henri de RICHEMONT, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TRÉGOUËT, Alain VASSELE et Jean-Pierre VIAL tendant à conférer au **comité des finances locales le caractère d'autorité administrative indépendante,***

*- la proposition de loi présentée par MM. Jacques OUDIN, Daniel BERNARDET, Roger BESSE, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Louis de BROISSIA, Michel CALDAGUÈS, Robert CALMEJANE, Xavier DARCOS, Philippe DARNICHE, Jean-Paul ÉMIN, Hubert FALCO, Philippe FRANÇOIS, Patrice GÉLARD, Hubert HAENEL, René-Georges LAURIN, Roland du LUART, Serge MATHIEU, Jean-Luc MIRAUX, Paul NATALI, Jacques PEYRAT, Martial TAUGOURDEAU et Jean-Pierre VIAL tendant à instaurer le **suffrage universel direct pour***

l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre,

- la proposition de loi présentée par MM. Joseph OSTERMANN, Louis ALTHAPÉ, Jean BERNARD, Roger BESSE, Jean BIZET, Louis de BROISSIA, Robert CALMEJANE, Auguste CAZALET, Jacques CHAUMONT, Gérard CORNU, Jean-Patrick COURTOIS, Xavier DARCOS, Désiré DEBAVELAERE, Luc DEJOIE, Jean-Paul DELEVOYE, Jacques-Richard DELONG, Christian DEMUYNCK, Michel DOUBLET, Paul DUBRULE, Alain DUFAUT, Daniel ECKENSPIELLER, Michel ESNEU, Bernard FOURNIER, Alain GÉRARD, François GERBAUD, Francis GIRAUD, Georges GRUILLOT, Hubert HAENEL, Alain HETHENER, André JOURDAIN, Patrick LASSOURD, René-Georges LAURIN, Lucien NEUWIRTH, Mme Nelly OLIN, MM. Jacques OUDIN, Martial TAUGOURDEAU, Alain VASSELLE, Jean-Pierre VIAL, Jean-Louis LORRAIN, Francis GRIGNON, Philippe RICHERT et Daniel HOEFFEL relative au **financement des services d'incendie et de secours,**

- la proposition de loi présentée par M. Claude BIWER tendant à **améliorer la représentation des communes associées au sein des conseils des établissements publics de coopération intercommunale,**

- la proposition de loi présentée par M. Josselin de ROHAN relative aux **conditions d'exercice des mandats municipaux,**

Par M. Daniel HOEFFEL

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, secrétaires ; M. Jean-Paul Amoudry, Mme Michèle André, M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Lucien Lanier, Jacques Larché, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3089, 3105, 3112, 3113 et T.A. 691

Sénat : 415, 368, 400, 418 (2000-2001), 21, 47, 153, 155 et 161 (2001-2002).

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	16
EXPOSÉ GÉNÉRAL	22
I. INSTITUTIONS ET VIE LOCALES	24
A. LA PARTICIPATION DES HABITANTS À LA VIE LOCALE	24
1. <i>Le retard du droit sur les faits</i>	24
a) Un cadre juridique récent	24
b) Des pratiques diverses	25
2. <i>Le projet de loi</i>	26
a) Les quartiers	26
b) Les commissions des services publics locaux.....	26
c) La publicité des actes	27
3. <i>Les travaux de l'Assemblée nationale</i>	27
4. <i>Les propositions de la commission</i>	28
B. LE MODE D'ÉLECTION DES MEMBRES DES ORGANES DÉLIBÉRANTS DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES DOTÉES D'UNE FISCALITÉ PROPRE	29
1. <i>Le développement de l'intercommunalité a relancé le débat sur le mode de désignation des organes délibérants des structures intercommunales à fiscalité propre</i>	30
a) Une réponse par étapes successives à l'émiettement communal	30
b) La loi du 12 juillet 1999	32
c) Le poids de l'intercommunalité	34
d) Les interrogations des élus sur le devenir de l'intercommunalité.....	35
e) Le projet de loi et les propositions de loi	36
2. <i>L'analyse de la commission : préserver l'identité de la commune pour développer l'intercommunalité</i>	37
a) Une question de meilleure identification, plus que de légitimité	37
b) Démocratie de proximité ou démocratie communautaire	38
c) Préserver l'identité communale, cellule de base de la démocratie.....	39
d) Réfléchir aux conséquences de la création éventuelle d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale	41
e) Ne pas briser la confiance pour consolider l'intercommunalité	41
3. <i>La proposition de la commission : asseoir l'intercommunalité sur les communes</i>	42
C. LES DROITS DES ÉLUS AU SEIN DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES	43
1. <i>Le contexte actuel</i>	43
2. <i>Le projet de loi initial</i>	45
3. <i>Les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale</i>	46
4. <i>La position de la commission</i>	46
a) L'opposition doit pouvoir s'exprimer à tout moment, sans méconnaître le principe majoritaire	46
b) Faut-il des droits réservés à l'opposition ou des droits égaux pour tous les élus au sein des assemblées délibérantes ?	47
c) Une comparaison peu pertinente avec le Parlement	49

d) Faire confiance aux collectivités locales et ne pas entraver leur fonctionnement démocratique	49
e) Les modifications proposées	50
D. LE STATUT DE PARIS, MARSEILLE ET LYON	51
1. <i>A l'origine, seule la ville de Paris disposait d'un statut particulier</i>	51
2. <i>Le droit existant : la « loi PML » du 31 décembre 1982</i>	51
3. <i>La pratique actuelle à Paris, Marseille et Lyon va plus loin que ce que la loi prévoit</i>	54
a) Pouvoirs des mairies d'arrondissement	54
b) Relations particulières entre la ville et la communauté urbaine, ou entre la ville et le département	55
4. <i>Plusieurs propositions de loi ont souligné l'intérêt de modifier la « loi PML », vingt ans après sa mise en oeuvre</i>	56
5. <i>Le vote de l'Assemblée nationale</i>	59
6. <i>La position de la commission</i>	61
a) La procédure utilisée pour modifier la « loi PML » apparaît contestable.....	61
b) Approuver les mesures qui tiennent compte de vingt années de pratique de la « loi PML ».....	62
c) Les modifications proposées par la commission.....	62
E. DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	63
II. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX.....	69
A. UNE LENTE ÉVOLUTION DU PRINCIPE DE GRATUITÉ	70
B. LA POSITION DU SÉNAT : FAVORISER LA DIVERSITÉ SOCIOLOGIQUE DES ÉLUS SANS PROFESSIONNALISER LE MANDAT	73
C. LE PROJET DE LOI REPREND DES DISPOSITIONS DÉJÀ RETENUES PAR LE SÉNAT	74
D. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : FRANCHIR ENFIN UNE NOUVELLE ÉTAPE.....	81
III. LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	84
A. DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS	84
1. <i>Les travaux de l'Assemblée nationale</i>	85
2. <i>Les propositions de la commission</i>	86
B. LE FONCTIONNEMENT ET LE FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....	88
1. <i>L'achèvement de la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996</i>	88
2. <i>Les difficultés de financement</i>	90
a) Une situation inextricable.....	90
b) L'évaluation de la loi par le rapport « Fleury »	92
c) Le projet et les propositions de loi : des solutions variées	93
d) Les propositions de la commission : un rôle pilote du département respectueux de la place essentielle des communes	95
3. <i>Les centres de première intervention (CPI) communaux et intercommunaux</i>	96
a) Préserver une sécurité civile de proximité	96
b) La réponse du projet de loi.....	98
c) Les propositions de la commission	98
4. <i>La composition et le fonctionnement du conseil d'administration du service d'incendie et de secours</i>	99
a) Une identification difficile des responsables	99

b) Le projet de loi : vers une nouvelle départementalisation	100
c) Les propositions de la commission	101
IV. DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES GRANDS PROJETS	102
A. UN CONSTAT PRÉOCCUPANT.....	102
1. <i>Une superposition de procédures</i>	103
2. <i>Une concertation trop tardive</i>	104
3. <i>La nécessaire réforme du rôle de l'Etat</i>	105
a) Un Etat juge et partie	105
b) Des conséquences de la décentralisation encore insuffisamment tirées	105
B. UN PROJET DE LOI INITIAL LARGEMENT INSPIRÉ DES PRÉCONISATIONS DU RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT.....	106
1. <i>Une meilleure association du public à l'élaboration de certains grands projets</i>	107
2. <i>La prise en compte de la décentralisation</i>	109
3. <i>Un effort de rationalisation et de transparence</i>	109
C. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE.....	109
1. <i>S'agissant de la Commission nationale du débat public</i>	110
2. <i>Un renforcement de la participation du public</i>	110
3. <i>Un encadrement des nouvelles procédures afin d'éviter les contentieux supplémentaires</i>	111
4. <i>L'Assemblée nationale a ajouté diverses dispositions</i>	111
a) En matière d'installations classées	111
b) Revenant sur des dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	111
c) Dispositions relatives au Réseau ferré de France	112
D. LA POSITION DE LA COMMISSION	112
1. <i>Définir plus rigoureusement les projets pouvant faire l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public</i>	112
2. <i>Modifier les modes de saisine de la Commission nationale du débat public</i>	113
3. <i>Encadrer les délais afin d'éviter d'allonger inconsidérément la procédure</i>	113
4. <i>Distinguer le temps de la concertation et le temps de la décision</i>	114
5. <i>Fixer le début du débat public</i>	115
6. <i>Indiquer que la Commission nationale du débat public ne se prononce pas sur le fond du projet</i>	115
7. <i>Garantir une Commission nationale du débat public équilibrée</i>	115
8. <i>Supprimer la possibilité d'organiser un débat public sur des questions générales</i>	116
9. <i>Rationaliser les procédures</i>	116
10. <i>En matière de concertation</i>	116
11. <i>Supprimer les dispositions relatives au Réseau ferré de France</i>	117
12. <i>Harmoniser les délais de recours contre les décisions d'autorisations d'exploitation d'installations classées</i>	117
13. <i>Harmoniser le régime des routes express</i>	117
V. LES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT	117
A. UN RECENSEMENT TRADITIONNEL JUGÉ TROP LOURD ET IRRÉGULIER	117
B. UN SYSTÈME DIFFÉRENCIÉ ET ANNUEL S'APPUYANT SUR DES SONDAGES ET DES DONNÉES ISSUES DE FICHIERS ADMINISTRATIFS	119
C. DES INTERROGATIONS MULTIPLES	121
1. <i>La question de l'égalité de traitement des communes</i>	121
2. <i>La précision de la méthode de sondage</i>	121

3. Une réforme inédite à l'étranger	122
4. Les impacts d'une telle réforme sur les 200 textes législatifs et réglementaires faisant référence à la population	122
D. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	124
E. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	124
1. La fixation dans la loi du seuil d'application du recensement par sondage.....	124
2. La suppression de la commission créée par l'Assemblée nationale	125
EXAMEN DES ARTICLES	126
TITRE PREMIER DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE	126
CHAPITRE PREMIER PARTICIPATION DES HABITANTS À LA DÉMOCRATIE LOCALE	126
• Article premier (art. L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales) Conseils de quartier	127
• Article 2 (art. L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales) Débat sur la vie des quartiers	135
• Article additionnel après l'article 2 (art. L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales) Comités consultatifs	136
• Article 3 (art. L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales) Débat sur les propositions intéressant les quartiers	137
• Article 4 (art. L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 du code général des collectivités territoriales) Création d'adjoints au maire chargés des quartiers	138
• Article 5 (art. L. 2144-2 du code général des collectivités territoriales) Annexes de la mairie	140
• Article 6 (art. L. 1413-1, L. 1411-4, L. 1412-1, L. 1412-2 et L. 2143-4 et L. 5211-49-1 du code général des collectivités territoriales) Commission consultative des services publics locaux	142
• Article 6 bis (nouveau) (art. L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales) Possibilité pour les autorités municipales de s'entourer d'avis	145
• Article 6 ter (nouveau) (art. L. 2142-1 et L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales) Participation des habitants aux consultations locales	146
• Article 7 (art. L. 2131-1, L. 2131-3, L. 3131-1, L. 3131-4, L. 4141-1 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales) Publicité des actes	151
• Article 7 bis (nouveau) Bureaux des temps	152
• Article 7 ter (nouveau) Élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre	153
CHAPITRE II DROITS DES ÉLUS AU SEIN DES ASSEMBLÉES LOCALES	155
• Article 8 (art. L. 2121-12-1, L. 3121-10-1 et L. 4132-9-1 nouveaux du code général des collectivités territoriales) Séance annuelle réservée à l'opposition	155
• Article 9 (art. L. 2121-22-1, L. 3121-22-1 et L. 4132-21-1 du code général des collectivités territoriales) Mission d'information et d'évaluation	159
• Article 10 (art. L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales) Contenu des procès-verbaux des réunions du conseil municipal	162
• Article 11 (art. L. 2121-27-1, L. 3121-24-1 et L. 4132-23-1 du code général des collectivités territoriales) Espace réservé à l'opposition dans les documents d'information	163
• Article 11 bis (nouveau) (art. L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales) Conseillers municipaux délégués	165

• Article additionnel après l'article 11 bis (art. L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales) Conseillers communautaires délégués	166
• Articles 11 ter et 11 quater (nouveaux) (art. L. 3221-3 et L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales) Conseillers et régionaux délégués	167
CHAPITRE III CONSEILS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX RÉGIONAUX	168
• Article 12 (art. L. 4134-3, L. 4134-6 à L. 4134-7-2, 4422-24 et L. 4432-9 du code général des collectivités territoriales) Conditions d'exercice des fonctions de membre d'un conseil économique et social régional	168
CHAPITRE III BIS COMITÉS DE MASSIF	171
• Article 12 bis (nouveau) (art. 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Fusion des massifs Alpes du Nord et Alpes du Sud	172
• Article 12 ter (nouveau) (art. 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Présidence des comités de massif	175
CHAPITRE IV DISPOSITIONS PARTICULIÈRES D'APPLICATION	177
• Article 13 (art. L. 2511-1-1, L. 2511-10-1 et L. 2511-25-1 du code général des collectivités territoriales) Application à Paris, Marseille et Lyon	177
• Article 14 (art. L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales) Application aux établissements publics de coopération intercommunale	184
• Article 14 bis (nouveau) (art. L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales) Composition du comité d'un syndicat de communes	187
• Article 15 Entrée en vigueur des articles 1^{er}, 6 et 8-III	189
CHAPITRE V DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (division et intitulé nouveaux)	190
• Article 15 bis (nouveau) (art. L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation) Consultation des maires d'arrondissement sur les changements de destination d'immeubles	190
• Article 15 ter (nouveau) (art. L. 2511-12 du code général des collectivités territoriales) Délai de réponse aux questions écrites	191
• Article 15 quater (nouveau) (art. L. 2511-15 et L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales) Consultation du conseil d'arrondissement sur le plan local d'urbanisme et information sur les déclarations d'intention d'aliéner	193
• Article 15 quinquies (nouveau) (art. L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales) Équipements de proximité relevant de la compétence des conseils d'arrondissement	195
• Article 15 sexies (nouveau) (art. L. 2511-18 du code général des collectivités territoriales) Fixation de la liste des équipements qui ne sont pas des équipements de proximité	200
• Article 15 septies (nouveau) (art. L. 2511-19 du code général des collectivités territoriales) Désignation par le conseil d'arrondissement des représentants de la commune dans les conseils d'école	202
• Article 15 octies (nouveau) (art. L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales) Commission mixte paritaire	204
• Article 15 nonies (nouveau) (art. L. 2511-22 du code général des collectivités territoriales) Délégation aux conseils d'arrondissement en matière d'achat public	205
• Article 15 decies (nouveau) (art. L. 2511-24-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Consultation des électeurs de l'arrondissement (« référendums d'arrondissement »)	207

- *Article 15 undecies (nouveau)* (art. L. 2511-36-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) **Section d'investissement dans les états spéciaux d'arrondissement**209
- *Article 15 duodecies (nouveau)* (art. L. 2511-38, L. 2511-38-1 nouveau et L. 2511-39 du code général des collectivités territoriales) **Dotation d'action locale**.....210
- *Article 15 terdecies (nouveau)* (art. L. 2512-10 du code général des collectivités territoriales) **Nomination des directeurs de sections du centre d'action sociale de Paris**213
- *Article 15 quaterdecies (nouveau)* (art. L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales) **Pouvoir de police du maire de Paris : salubrité, nuisances sonores, police des foires et marchés**214
- *Article 15 quindecies (nouveau)* (art. L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales) **Compétence de principe du maire de Paris en matière de police et liste des attributions du préfet de police**217
- *Article 15 sexdecies (nouveau)* (art. L. 2512-20 et L. 2512-5 du code général des collectivités territoriales) **Suppression de la questure de la ville de Paris**.....219
- *Article 15 septdecies (nouveau)* (art. 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982) **Collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement**222

**CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 15 SEPTDECIES
DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS**

TERRITORIALES225

- *Article additionnel avant l'article 15 octodecies (nouveau)* (art L. 2213-17 du code général des collectivités territoriales et L. 414-23 du code des communes) **Gardes champêtres intercommunaux**.....225
- *Article additionnel avant l'article 15 octodecies (nouveau)* **Transfert des directions départementales de l'équipement**226
- *Article 15 octodecies (nouveau)* (art. L. 2122-22, L. 3211-2, L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) **Renforcement des attributions des chefs d'exécutifs locaux en matière d'emprunt**.....231
- *Article 15 novodecies (nouveau)* (art. L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales) **Composition de la commission permanente des conseils généraux**.....236
- *Article 15 vicies (nouveau)* (art. L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) **Rattachement aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération d'OPAC et d'OPHLM**.....238
- *Article 15 unvicies (nouveau)* (art. L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales) **Attribution par une communauté urbaine de fonds de concours à une commune membre pour la réalisation d'équipements**242
- *Article 15 duovicies (nouveau)* (art. L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) **Composition du comité syndical d'un syndicat mixte chargé de la gestion d'un parc naturel régional**246
- *Article 15 tervicies (nouveau)* (art. 1609 *nonies* C du code général des impôts) **Modalités de calcul de l'attribution de compensation versée en cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique**.....251
- *Article 15 quatervicies (nouveau)* (art. L. 1614-3-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) **Consultation de la commission consultative d'évaluation des transferts de charges sur les dépenses résultant de transferts de compétences entre les régimes de sécurité sociale et les collectivités territoriales**252
- *Article 15 quinvicies (nouveau)* **Remplacement des conseils généraux par les conseils départementaux**.....256
- *Article 15 sexvicies (nouveau)* (art. L. 270, L. 272-6 et L. 360 du code électoral) **Incompatibilité entre mandats électoraux survenant du fait de l'acquisition d'un mandat par un suivant de liste**257

• <i>Article 15 septviciés (nouveau)</i> (art. L. 438 du code électoral) Mode de scrutin municipal en Polynésie française	259
• <i>Article additionnel après l'article 15 septviciés (nouveau)</i> (art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion) Publication de sondages d'opinion de caractère électoral pendant la semaine précédant un scrutin	261
TITRE II DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX	267
CHAPITRE PREMIER CONCILIATION DU MANDAT LOCAL AVEC UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE	267
• <i>Article 16</i> (art. L. 122-24-1 du code du travail) Congé pour campagne électorale	267
• <i>Article 17</i> (art. L. 2123-2, L. 3123-2 et L. 4135-2 du code général des collectivités territoriales) Crédit d'heures	269
• <i>Article 18</i> (art. L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales) Compensation des pertes de revenu des conseillers municipaux non indemnisés	271
CHAPITRE II GARANTIES À L'ISSUE DU MANDAT	273
• <i>Article 19</i> (art. L. 2123-10 à L. 2123-11-1, 3128-8 à 2123-9-1, L. 4135-8 à L. 4135-9-1 du code général des collectivités territoriales) Formation professionnelle à l'issue du mandat	273
• <i>Article additionnel après l'article 19</i> (art. L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales) Extension du régime de suspension du contrat de travail	275
• <i>Article 19 bis</i> (art. L. 207 du code électoral) Incompatibilité du mandat de conseiller général avec les fonctions d'employé des bureaux de préfecture ou de sous-préfecture	277
• <i>Article 20</i> (art. L. 2123-11, L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2) Allocation différentielle de fin de mandat	279
• <i>Article 21</i> (art. L. 1621-2 et L. 2122-35 du code général des collectivités territoriales) Financement de l'allocation de fin de mandat - Honorariat des maires	281
• <i>Article additionnel après l'article 21</i> (art. L. 2122-35, L. 3123-29 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales) Honorariat des élus locaux	283
• <i>Article 21 bis (nouveau)</i> (art. L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales) Interdiction de sanctions discriminatoires à l'encontre des salariés élus municipaux	284
CHAPITRE III FORMATION EN DÉBUT ET EN COURS DE MANDAT	286
• <i>Article 22</i> (art. L. 2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales) Délibérations relatives à la formation	287
• <i>Article 23</i> (art. L. 2123-13, L. 3123-11 et L. 4135-11 du code général des collectivités territoriales) Congé de formation pour les élus locaux salariés	288
• <i>Article 24</i> (art. L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12 du code général des collectivités territoriales) Compensation des pertes de revenu pour formation - Plafond de dépenses de formation	289
• <i>Article 25</i> (art. L. 2123-14-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Mutualisation de la formation des élus au niveau intercommunal	290

CHAPITRE IV INDEMNITÉS DE FONCTION	291
• <i>Article 26</i> (art. L. 2123-20-1, L. 3123-15-1 et L. 4135-15-1 du code général des collectivités territoriales) Délibérations sur les indemnités de fonction	292
• <i>Article 27</i> (art. L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales) Suppression du cumul des majorations d'indemnités de fonction	294
• <i>Article 28</i> (art. L. 2123-21, L. 2113-20, L. 2123-23 et L. 2123-23-1 du code général des collectivités territoriales) Suppression du « double barème » d'indemnités de fonction des maires	296
• <i>Article 29</i> (art. L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales) Indemnités de fonction des adjoints au maire	297
• <i>Article 30</i> (art. L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales) Indemnités de fonction des conseillers municipaux	300
• <i>Article additionnel après l'article 30</i> (art. L. 3213-16, L. 3123-17, L. 4135-16 et L. 4135-17) Régime indemnitaire des conseillers généraux et des conseillers régionaux	302
• <i>Article 30 bis (nouveau)</i> (art. L. 3123-29 du code général des collectivités territoriales) Honorariat des conseillers généraux	303
CHAPITRE V REMBOURSEMENT DE FRAIS	303
• <i>Article 31</i> (art. L. 2123-18 à L. 2123-18-3 du code général des collectivités territoriales) Remboursement de frais des élus municipaux	304
• <i>Article 32</i> (art. L. 3123-19 et L. 4135-19 du code général des collectivités territoriales) Remboursement de frais des élus départementaux et régionaux	308
• <i>Article 33</i> (art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1 du code général des collectivités territoriales) Participation au financement de l'emploi par un élu d'un salarié pour une garde d'enfant	309
CHAPITRE VI PROTECTION SOCIALE	310
• <i>Article 34</i> (art. L. 2123-25, L. 3123-20 et L. 4135-20 du code général des collectivités territoriales) Assimilation à un temps de travail du temps consacré à l'exercice d'un mandat	311
• <i>Article 35</i> (art. L. 2123-25-1, L. 3123-20-1 et L. 4135-20-1 du code général des collectivités territoriales) Protection sociale des élus empêchés d'exercer leurs fonctions	312
• <i>Article 36</i> (art. L. 2123-25-2, L. 3123-20-2 et L. 4135-20-2 du code général des collectivités territoriales) Assurance maladie des élus ayant interrompu leur activité professionnelle	313
• <i>Article 37</i> (art. L. 2123-32 du code général des collectivités territoriales) Extension du régime de « garantie accident » aux conseillers municipaux	314
CHAPITRE VII DISPOSITIONS PARTICULIÈRES D'APPLICATION	315
• <i>Article 38 A (nouveau)</i> (art. 11 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) Fonctionnaires élus locaux	315
• <i>Article 38 B (nouveau)</i> Agents contractuels élus locaux	315
• <i>Article 38</i> (art. L. 2511-9, L. 2511-25, L. 2511-33 et L. 2511-34 du code général des collectivités territoriales) Application à Paris, Lyon et Marseille	316
• <i>Article 39</i> (art. L. 5211-12 à L. 5211-15, L. 5214-8, L. 5215-16 et L. 5216-4) Application aux établissements publics de coopération intercommunale	318
• <i>Article 40</i> (art. L. 2321-2, L. 3321-1 et L. 4321-1) Dépenses obligatoires des collectivités territoriales	322
• <i>Article 41</i> Dispositions transitoires	322
• <i>Article 42</i> Application dans les collectivités d'outre-mer	323

TITRE III DES COMPÉTENCES LOCALES	328
CHAPITRE PREMIER TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS	328
• <i>Article 43 A (nouveau)</i> (art. L. 1511-2, L. 1511-3 et L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales) Aides aux entreprises	328
• <i>Article additionnel après l'article 43 A</i> (art. 2 et 4 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992) Transfert de compétences aux régions en matière de tourisme	337
• <i>Article 43 B (nouveau)</i> (art. 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat) Gestion portuaire	339
• <i>Article 43 C (nouveau)</i> Gestion des aérodromes civils	349
• <i>Article 43 D (nouveau)</i> (art. L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales) Exclusion des recettes fiscales procurées aux régions par le transfert de la gestion des ports et des aérodromes du Fond de correction des déséquilibres régionaux	353
• <i>Article 43 E (nouveau)</i> (art. L. 214-12 du code de l'éducation) Versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire liée au contrat d'apprentissage	354
• <i>Article 43 F (nouveau)</i> (art. L. 214-13 et L. 214-14 du code de l'éducation) Formation professionnelle et apprentissage	356
• <i>Article 43 G (nouveau)</i> (art. L. 222-1, L. 222-2, L. 222-3, L. 332-2, L. 332-6, L. 332-8-1, L. 332-10, L. 332-12, L. 332-13, L. 332-19-1, L. 332-11, L. 332-12, L. 411-5, L. 541-13 et L. 541-15 du code de l'environnement) Compétences des régions en matière d'environnement	367
• <i>Article 43 H (nouveau)</i> (art. L. 2251-4 et L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales) Aides au cinéma	375
• <i>Article 43 I (nouveau)</i> Transfert de compétences dans le domaine de la culture	378
• <i>Article 43 J (nouveau)</i> Rapports au Parlement	383
CHAPITRE II DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS	384
• <i>Article 43</i> (art. L. 1424-1, L. 1424-7 et L. 1424-12 du code général des collectivités territoriales) Les centres de première intervention	385
• <i>Article 44</i> (art. L. 1424-24 du code général des collectivités territoriales) Composition du conseil d'administration du SDIS	387
• <i>Article 45</i> (art. L. 1424-27, L. 1424-29, L. 1424-30, L. 1424-34 du code général des collectivités territoriales) Organisation et fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours	390
• <i>Article 46</i> (art. L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales) Financement des SDIS	394
• <i>Article 46 bis (nouveau)</i> (art. L. 1231-4 du code général des collectivités territoriales) Section incendie et secours du Conseil national des services publics départementaux et communaux	400
• <i>Article 46 ter (nouveau)</i> (art. L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales) Prise en charge des interventions demandées par un service médical d'urgence	401
• <i>Article 46 quater (nouveau)</i> Prise en charge des interventions effectuées sur le réseau routier concédé	403
• <i>Article 46 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales) Recrutement de gardes champêtres par les établissements public de coopération intercommunale	404
• <i>Article 47</i> Disposition transitoire	404
• <i>Article 47 bis (nouveau)</i> (art. L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales) Sapeurs pompiers volontaires : validation d'expérience au titre de la formation	405

- *Article 47 ter (nouveau)* (art. 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers) **Vacations horaires des sapeurs pompiers volontaires**.....406

TITRE IV DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC A L'ÉLABORATION DES GRANDS PROJETS407

CHAPITRE PREMIER CONCERTATION AVEC LE PUBLIC407

- *Article 48* (art. L. 110-1 du code de l'environnement) **Elargissement de la définition du principe de participation**407
- *Article 49* (art. L. 121-1 à L. 121-14 du code de l'environnement) **Débat public**.....410
- Article L. 121-1 du code de l'environnement **Nature et missions de la Commission nationale du débat public**413
- Article L. 121-2 du code de l'environnement **Déroptions aux dispositions relatives au débat public**.....421
- Article L. 121-3 du code de l'environnement **Composition de la Commission nationale du débat public**423
- Article L. 121-4 du code de l'environnement **Personnels de la Commission nationale du débat public**427
- Article L. 121-5 du code de l'environnement **Incompatibilités**428
- Article L. 121-6 du code de l'environnement **Fonctionnement de la Commission nationale du débat public**429
- Article L. 121-7 du code de l'environnement **Modalités de saisine de la Commission nationale du débat public**430
- Article L. 121-8 du code de l'environnement **Suites données à la saisine de la Commission nationale du débat public**436
- Article L. 121-9 du code de l'environnement **Saisine de la Commission nationale du débat public par les ministres**444
- Article L. 121-10 du code de l'environnement **Durée maximale du débat public - bilan et compte rendu**446
- Article L. 121-11 du code de l'environnement **Date d'ouverture de l'enquête publique**.....448
- Article L. 121-12 du code de l'environnement **Décision prise par le maître d'ouvrage de poursuivre le projet**.....450
- Article L. 121-13 du code de l'environnement **Forclusion du délai de recours à l'encontre d'irrégularités de la procédure de débat public**.....451
- Article L. 121-14 du code de l'environnement **Décret en Conseil d'Etat**.....452

CHAPITRE II CONCERTATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES453

- *Article 50* (art. L. 1331-1 à L. 1331-3 du code général des collectivités territoriales) **Concertation sur les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages des collectivités locales**456
- Article L. 1331-1 du code général des collectivités territoriales **Objet et champ d'application de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales**.....456
- Article L. 1331-2 du code général des collectivités territoriales **Modalités de la concertation**458
- Article L. 1331-3 du code général des collectivités territoriales **Décret en Conseil d'Etat**461
- *Article 51* **Concertation inter-administrative au sein de l'Etat ou de ses établissements publics**462
- *Article 52* **Abrogation de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952**.....463

CHAPITRE III PROCÉDURE D'ENQUÊTE PUBLIQUE	464
• <i>Article 53</i> Décentralisation de la décision d'ouverture des enquêtes publiques	464
• <i>Article 54</i> (art. L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) Harmonisation des procédures de désignation et des pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête	466
• <i>Article 55</i> (art. L. 123-14 du code de l'environnement) Versement d'une provision pour la conduite de l'enquête publique	469
• <i>Article 55 bis (nouveau)</i> (art. 2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire) Composition du Conseil d'administration de Réseau ferré de France	470
• <i>Article 55 ter (nouveau)</i> (art. 11 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997) Déclassement du domaine de RFF	470
CHAPITRE IV DÉCLARATION DE PROJET ET DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE	472
• <i>Article 56</i> (art. L. 125-1 du code de l'environnement) Déclaration de projet non suivie d'une déclaration d'utilité publique	472
• <i>Article 57</i> (art. L. 11-1-1 et L. 11-1-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) Déclaration de projet suivie d'une déclaration d'utilité publique	475
• <i>Article L. 11-1-1</i> du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique Procédure et portée juridique de la déclaration de projet suivie d'une déclaration d'utilité publique	476
• <i>Article L. 11-1-2</i> du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique Motivation du refus de déclaration d'utilité publique	482
• <i>Article 58</i> Décret en Conseil d'Etat	483
• <i>Article 58 bis (nouveau)</i> (art. L. 514-6 du code de l'environnement) Délai de fin de recours	483
• <i>Article 58 ter (nouveau)</i> (art. L. 515-12 du code de l'environnement) Servitude sur des installations classées	484
• <i>Article 58 quater (nouveau)</i> (art. L. 122-15 et L. 123-16 du code de l'urbanisme) Compatibilité entre déclaration d'utilité publique et schéma de cohérence territoriale et POS	486
• <i>Article 58 quinquies (nouveau)</i> (art. additionnel après l'article 26 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) Dispositions transitoires relatives aux plans de sauvegarde et de mise en valeur	487
• <i>Article additionnel après l'article 58 quinquies</i> (art. L. 151-2 du code de la voirie routière) Harmonisation des conditions de déclaration des voies express et des autoroutes	488
TITRE V DES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT	490
• <i>Article 59</i> Réforme du recensement de la population	490
• <i>Article 60</i> Application outre-mer	499
• <i>Article 61(nouveau)</i> Décret en Conseil d'Etat	501
ANNEXES	502

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu, le mardi 11 décembre 2001, MM. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, et Jean-Pierre Raffarin, président de l'Association des régions de France, puis, le mercredi 12 décembre 2001, MM. Jean Puech, président de l'Assemblée des départements de France, Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France, Heinrich Hoffschulte, président de la section allemande du conseil des communes et régions d'Europe, Eric Kerrouche, chargé de recherche au CNRS, Bertrand Delanoë, maire de Paris, Gérard Collomb, sénateur-maire de Lyon, et Jean-Claude Gaudin, sénateur-maire de Marseille, la commission des Lois s'est réunie le mercredi 19 décembre 2001 sous la présidence de M. René Garrec, président, afin d'examiner en première lecture, sur le rapport de M. Daniel Hoeffel, le projet de loi relatif à la **démocratie de proximité**.

A titre liminaire, le rapporteur a déploré qu'en raison du choix du Gouvernement de déclarer l'urgence sur ce texte, l'éventuelle commission mixte paritaire soit contrainte d'effectuer un travail de deuxième lecture.

Il a indiqué qu'après son examen par l'Assemblée nationale, le projet de loi comportait désormais 124 articles, au lieu de soixante, et traitait moins de la démocratie de proximité qu'il ne constituait un texte portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

La commission a ensuite adopté 148 amendements sur chacun des grands volets du projet de loi, afin de garantir la libre administration des collectivités territoriales, d'affirmer la primauté de la démocratie électorale et d'introduire davantage de souplesse.

1. Participation des habitants à la vie locale

La commission a adopté des amendements tendant à :

- abaisser de 50.000 à 20.000 habitants le seuil à partir duquel la loi traite des conseils de quartier tout en **préservant la liberté des expériences en cours** ; elle a en effet **laissé aux conseils municipaux** le soin d'**apprécier l'opportunité de créer** ou non **des conseils de quartier** et de déterminer leur composition, leurs modalités de désignation, ainsi que les crédits nécessaires à leur fonctionnement (**article premier**) ;

- **supprimer** des dispositions rendant obligatoires partout certains dispositifs dont les communes doivent garder la liberté d'apprécier l'utilité et le coût, tels que les **débats sur la vie des quartiers (articles 2 et 3)**, les **adjoints et mairies de quartiers (articles 4 et 5)** ou les **bureaux des temps (article 7 bis)** ;

- ne **rendre obligatoire** la création de **commissions consultatives des services publics locaux** que dans les communes de **10.000 habitants et plus** et dans les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants, mais **étendre la compétence** de ces commissions aux **régies dotées de l'autonomie financière mais non de la personnalité morale (article 6)** ;

- maintenir la nécessité d'être électeur pour participer aux **consultations locales (article 6 ter)**.

Afin de préserver la place des communes, cellules par excellence de la démocratie de proximité, la commission propose, dans le cas d'une **élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des structures intercommunales à fiscalité propre, que ce scrutin intervienne le même jour que les élections municipales, que chaque commune constitue la circonscription électorale pour l'élection d'au moins un délégué, et que tous les délégués soient aussi membres du conseil municipal de la commune qu'ils représentent (article 7 ter)**.

2. Droits des élus au sein des assemblées locales

La commission a adopté plusieurs amendements tendant à **supprimer les contraintes excessives**, imposées par le projet de loi au mépris de la souplesse et du pragmatisme, et à permettre d'adapter les modalités de fonctionnement des assemblées locales aux particularités et aux budgets locaux : séance annuelle réservée à l'opposition dans les assemblées délibérantes des collectivités locales, mission d'information et d'évaluation, contenu obligatoire des procès verbaux des réunions du conseil municipal, espace réservé à l'opposition dans les bulletins d'informations générales des collectivités, prêt d'un local aux élus minoritaires d'un établissement public de coopération intercommunale (**articles 8 à 11**).

Elle a en revanche étendu aux établissements publics de coopération intercommunale l'assouplissement des règles relatives aux délégations de fonction (**article additionnel après l'article 11 bis**).

3. Paris, Marseille et Lyon

La commission a **approuvé** la plupart des modifications proposées, soulignant qu'elles répondaient aux pratiques constatées : renforcement du pouvoir consultatif des conseils d'arrondissement (**articles 15 bis à 15 quater et articles 15 septies à 15 nonies**), création d'une section d'investissement dans la dotation des arrondissements (**article 15 undecies**), pouvoirs de police du maire de Paris (**articles 15 quaterdecies et 15 quindecies**), suppression de la questure de la ville de Paris (**article 15 sexdecies**), assouplissement des règles de recrutement des personnels (**article 15 septdecies**).

Elle a proposé des modifications tendant à **affirmer le pouvoir des maires**, notamment dans la définition des équipements de proximité, sans que le préfet puisse désormais intervenir en cas de désaccord (**articles 15 quinquies, 15 sexies et 15 septdecies**).

Enfin, elle a **supprimé le référendum d'arrondissement** qui met en péril l'unité communale (**article 15 decies**).

4. Publication des sondages électoraux

Comme l'avait déjà fait le Sénat à travers une proposition de loi adoptée le 17 mai 2001 et en instance à l'Assemblée nationale pour tenir compte de l'évolution des moyens de communication et afin de tirer les conséquences de la récente jurisprudence de la Cour de cassation, la commission a proposé de **circonscrire à la veille et au jour du scrutin l'interdiction de publier ou de diffuser des sondages d'opinion de caractère électoral** et de renforcer les conditions de contrôle des sondages publiés dans les 15 jours précédant un scrutin (**article additionnel après l'article 15 septvicies**).

5. Les conditions d'exercice des mandats locaux

Afin de favoriser l'égalité des citoyens devant le mandat et d'assurer une meilleure respiration entre société civile et société publique, condition indispensable au développement de la démocratie locale, la commission propose un ensemble de dispositions qui, pour la plupart, figuraient déjà dans les propositions de loi adoptées par le Sénat lors de la dernière session.

En conséquence, la commission a adopté des amendements tendant à :

- créer un **congé pour campagne électorale** de dix jours pour les candidats aux élections locales, améliorer le barème de **crédit d'heures** et étendre aux non salariés la **compensation de pertes de revenus** liées à l'exercice d'un mandat pour les élus non indemnisés (**articles 16 à 18**) ;

- instituer une **allocation différentielle de fin de mandat** d'une durée au plus égale à six mois, financée par les catégories d'élus susceptibles d'en bénéficier (**articles 20 et 21**) ;

- porter de six à dix-huit jours les droits des élus en matière de **formation** (**articles 23 et 24**) ;

- fixer, dans les communes de moins de 1.000 habitants, l'**indemnité** du maire à son montant maximum, sauf délibération contraire du conseil municipal, majorer les indemnités des adjoints, clarifier les conditions d'indemnisation des conseils municipaux et moduler celle des élus départementaux et régionaux en fonction de leur participation aux réunions (**articles 26 à article additionnel après l'article 30**) ;

- renforcer le régime de remboursement des **dépenses liées à l'exercice d'un mandat**, en particulier en intégrant les frais d'**assistance aux personnes** (**articles 31 à 33**) ;

- instituer une indemnité différentielle pour les élus ayant réduit leur activité professionnelle et dont les droits à l'assurance maladie se trouvent minorés en conséquence, et ouvrir un droit aux prestations en espèces d'assurance maladie pour les élus ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle, les cotisations étant supportées par les élus et par les collectivités concernées (**articles 34 à 36**).

6. Les compétences des collectivités territoriales

La commission propose de prévoir le **transfert** des services et parties de services des **directions départementales de l'équipement** aux départements ayant opéré la partition des services avec ouverture du droit d'option aux personnels (**article additionnel après l'article 15 octodécies**).

S'agissant des transferts de compétences aux régions, la commission a décidé :

- de préciser explicitement que les régions pourront accorder aux entreprises des **avances remboursables à taux nul** ; de leur permettre de souscrire des parts dans des **fonds communs de placement à risques** à vocation régionale ou interrégionale ; de relever le seuil de leur participation, seules ou conjointement, dans un fonds d'investissement ou un fonds commun de placement à risques à **50 %** du montant total de ce fonds ; enfin, de leur permettre de participer, par le versement de dotations, à la constitution d'un **fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit** ayant pour objet exclusif d'accorder des **concours financiers aux entreprises** (**article 43 A**) ;

- d'étendre les compétences des conseils régionaux dans le domaine du **tourisme** (**article additionnel après l'article 43 A**) ;

- de réécrire les articles relatifs au transfert de **compétences en matière portuaire et aéroportuaire** afin : de donner à l'expérimentation une **durée** suffisante pour dresser un bilan significatif, en prévoyant qu'elle ne sera close que le 31 décembre 2006 ; de marquer le **caractère volontaire** de cette expérimentation et d'**ouvrir la possibilité d'y recourir à l'ensemble des collectivités territoriales**, en particulier les départements ; de permettre l'organisation d'**audits** préalables aux transferts de compétences, financés à parité par l'Etat et la collectivité intéressée ; de prévoir la **prorogation** jusqu'au 1^{er} juin 2007 des **concessions** qui arriveront à échéance pendant la durée de l'expérimentation ; de prévoir l'élaboration de rapports sur le **bilan** de cette expérimentation dans un délai de six mois avant sa clôture (**articles 43 B et 43 C**) ;

- de permettre aux régions d'arrêter le programme des formations et le programme des opérations d'équipement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes sur leur territoire, et d'élargir la liste des établissements et organismes consultés par la région dans le cadre de l'élaboration du plan de développement des formations professionnelles, en y incluant, comme c'est actuellement le cas, les conseils économiques et sociaux régionaux et les organismes consulaires (**article 43 F**).

7. Les services d'incendie et de secours

Pour répondre au problème d'identification de la collectivité responsable du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), il convient de **conférer au département un rôle de collectivité pilote, sans pour autant écarter les communes et les structures intercommunales.**

En conséquence, la commission propose :

- de fixer, à partir de 2006, à 80 % la part des contributions du département au budget du SDIS et à 20 % celle des communes et structures intercommunales. Les contributions communales et intercommunales seraient gelées à leur niveau en 2001 dans les départements où elles sont inférieures à 20 %. Parallèlement, la représentation des départements au sein des conseils d'administration des SDIS serait établie à 80 % des sièges et celle des communes à 20 % (**articles 44 et 46**) ;

- de prévoir, à certaines conditions, une prise en charge financière des interventions des SDIS par les SAMU (**article 46 ter**) ;

- d'établir par convention les relations entre les SDIS et les centres de première intervention communaux et intercommunaux, qui seraient désormais compétents pour gérer les biens nécessaires à leur fonctionnement (**article 43**).

8. La participation du public à l'élaboration des grands projets

Tout en considérant que la plupart des dispositions du titre relatif à la **participation du public à l'élaboration des grands projets** répondait à de véritables besoins, la commission des Lois a estimé **nécessaire de les encadrer**, afin d'éviter une paralysie des grands projets.

Par conséquent, elle a adopté des amendements tendant à :

- définir plus rigoureusement les projets pouvant faire l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public, en prévoyant que ces **projets doivent avoir un intérêt national (article L. 121-1 du code de l'environnement)** ;

- **encadrer les délais** afin d'éviter d'allonger inconsidérément la procédure ;

- **distinguer le temps de la concertation et le temps de la décision**, en précisant que le **public est associé à l'élaboration, non des décisions, mais des projets** (article 48), **qu'après la clôture de l'enquête publique**, la Commission nationale du débat public doit **simplement** veiller à la **bonne information** du public jusqu'à la mise en service du projet (**article L. 121-8 du même code**) ;

- **restreindre les possibilités de réouverture d'un débat public** dans le cas où l'enquête publique n'aurait pas été ouverte dans les cinq années suivant la clôture du débat public (**article L. 121-11**) ;

- indiquer que la Commission nationale du débat public **ne se prononce pas sur le fond (article L. 121-1)** ;

- garantir **une Commission nationale du débat public équilibrée**, en supprimant la limite d'âge fixée pour son président, en portant à 6 le nombre d'élus locaux membres (**article L. 121-3**) ;

- prévoir que la Commission nationale du débat public peut être **saisie par une commune** territorialement intéressée (**article L. 121-7**) ;

- **supprimer la possibilité d'organiser un débat public sur des questions générales**, l'expérience du débat public relatif à un troisième aéroport n'étant pas apparue pertinente (**article L. 121-9**).

9. Le recensement

Tout en approuvant le principe d'évaluations annuelles et différenciées (selon la population des communes) s'appuyant sur des sondages et des données issues de fichiers administratifs et sociaux, la commission a jugé nécessaire de **fixer dans la loi le seuil** (10.000 habitants) à partir duquel la population des communes ne sera plus recensée de manière exhaustive (**article 59**).

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Une fois de plus, le Gouvernement a eu recours à la procédure d'**urgence** pour l'examen d'un projet de loi important aussi bien par les matières traitées que par son volume, lequel a doublé au cours de son examen à l'Assemblée nationale, passant de **60 à 124 articles**.

Votre rapporteur regrette vivement l'utilisation d'une telle procédure qui ne respecte pas les droits du Parlement puisque, l'Assemblée nationale ayant été saisie en premier lieu, les députés ne débattront pas en séance publique des modifications apportées au texte par le Sénat avant la réunion d'une éventuelle commission mixte paritaire.

Ainsi, comme lors de l'examen de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, par exemple, la commission mixte paritaire sera amenée à engager un travail de deuxième lecture.

A en croire les termes de son intitulé, le projet de loi qui nous est soumis concernerait la démocratie de proximité.

Les sujets traités dans ce texte sont pourtant très divers et ne se rapportent pas tous à cette question, dont l'importance n'est certes pas contestable.

Figurent en particulier dans le titre premier du projet de loi l'institutionnalisation des conseils de quartier, la création d'un « bureau des temps », le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des structures intercommunales dotées d'une fiscalité propre, le renforcement des droits des élus minoritaires au sein des assemblées locales et la révision de la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, pour n'en citer que les points principaux.

Le titre II concerne les conditions d'exercice des mandats locaux, sur lesquelles les deux assemblées ont déjà adopté des propositions de loi au cours de la dernière session. Faisant fi de cette initiative parlementaire, le Gouvernement, plutôt que de laisser se poursuivre l'une ou l'autre de ces procédures législatives, a préféré alourdir le présent texte. Votre rapporteur a néanmoins relevé avec satisfaction que certaines propositions du Sénat y étaient reprises.

Le titre III relatif aux compétences locales comporte de nombreux transferts aux régions, présentés à l'Assemblée nationale sous la forme d'amendements, ce qui peut surprendre dans une affaire aussi complexe.

Ce titre contient aussi des dispositions importantes sur le fonctionnement et le financement des services d'incendie et de secours. La réforme annoncée de la sécurité civile se trouve ainsi écartelée entre deux procédures législatives. En effet, est par ailleurs déposé un projet de loi de modernisation de la sécurité civile dont le ministre de l'intérieur a indiqué qu'il ne connaîtrait pas un début de discussion avant la fin de la présente législature.

Le titre IV porte sur la participation du public à l'élaboration des grands projets et le titre V sur les opérations de recensement, dont le rapport avec la démocratie de proximité est mal établi.

Malgré l'éventail des dispositions qui le composent et le présent projet de loi ne saurait être considéré comme la nouvelle étape attendue vers la décentralisation.

Il doit plutôt être classé dans la catégorie des trop nombreux textes « portant diverses dispositions », comportant des mesures qui sont loin de toutes relever du domaine législatif et prétend parfois institutionnaliser des pratiques de concertation auxquelles ont largement recours la plupart des élus locaux depuis plusieurs années.

Votre rapporteur, qui n'a pas perçu de fil directeur dans ce texte, examinera donc successivement les dispositions proposées concernant les institutions et la vie locales, les conditions d'exercice des mandats locaux, les compétences des collectivités territoriales, la participation du public à l'élaboration des grands projets et les opérations de recensement.

I. INSTITUTIONS ET VIE LOCALES

A. LA PARTICIPATION DES HABITANTS À LA VIE LOCALE

Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens et, plus généralement, des habitants à la vie locale. Elles garantissent l'expression de sa diversité.

En la matière, le droit s'avère en retard sur les pratiques, souvent innovantes, toujours diverses, et peine à leur offrir un cadre adapté. Le législateur se trouve confronté à une double exigence : il lui incombe de généraliser les expériences qui ont réussi, sans pour autant brider les initiatives nouvelles.

1. Le retard du droit sur les faits

a) *Un cadre juridique récent*

Les dispositions visant à promouvoir la participation des habitants à la vie locale sont nombreuses. Elles résultent d'apports législatifs successifs et concernent aussi bien les collectivités territoriales que leurs groupements.

La plupart de ces mesures sont récentes. Elles se rattachent aux lois de décentralisation, à la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

L'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales affirme le **droit des habitants à être informés** des affaires de la commune et à être consultés sur les décisions qui les concernent. Ce droit est reconnu comme un « principe essentiel de la démocratie locale. »

Les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ont ainsi la faculté d'organiser des **consultations locales** et de créer des **comités consultatifs** sur tout problème d'intérêt communal ou intercommunal.

Instituées par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les **commissions consultatives des services publics locaux** ont pour fonction de permettre l'expression des

usagers des services publics, sans pour autant remettre en cause les prérogatives des autorités qui en ont la charge.

Toutefois, ce cadre juridique assez formel ne permet guère de prendre la mesure de la diversité, de la vigueur et du foisonnement des initiatives locales.

b) Des pratiques diverses

Ainsi, en autorisant les collectivités territoriales à créer des comités consultatifs, la loi n'a fait que consacrer des pratiques souvent séculaires destinées à associer les habitants aux décisions locales.

A **Marseille** existent, depuis 120 ans, plus de 280 **comités d'intérêt de quartier** (CIQ), élus au suffrage universel, regroupés dans les seize fédérations d'arrondissement et dans la confédération générale des comités d'intérêt de quartier. Ces comités déterminent eux-mêmes leur périmètre. La ville compte ainsi 111 quartiers, également appelés villages, pour 16 arrondissements. La population élit le bureau du CIQ, lequel élit son président. Ces comités sont donc caractérisés par leur **indépendance** vis-à-vis du pouvoir politique.

A **Versailles**, les **conseils de quartier** constituent, depuis 1977, des lieux de débat et de dialogue avec la municipalité. Ils peuvent être saisis pour avis de toute question intéressant le quartier ou la ville et formuler toute **proposition** concernant le quartier. Présidés par un membre du conseil municipal, ils sont composés de représentants des habitants, élus par les Versaillais, de membres désignés par les associations et de personnes nommées par le maire.

La **Roche-sur-Yon** est découpée en trois quartiers, «administrés» par une association fédératrice de toutes les associations présentes sur les quartiers. Une association de coordination yonnaise des associations de quartier est chargée de représenter les maisons de quartier, d'harmoniser leur fonctionnement et leurs initiatives (actions culturelles...). En 1985, la municipalité a décidé de **permettre aux habitants de gérer directement une partie du budget d'investissement** de la ville, afin d'apporter des solutions rapides aux problèmes quotidiens.

S'ils constituent tous des lieux vivants et innovants de participation des habitants à la vie locale, de dialogue avec les élus et de réflexion sur l'évolution de la politique de la ville, les comités consultatifs se caractérisent par leur extrême diversité.

Inversement, **les commissions consultatives des services publics** locaux, inadaptées à la vie locale, **n'ont pratiquement pas vu le jour**, ce qui ne signifie pas pour autant que les associations d'usagers ne sont pas en mesure de faire valoir leur point de vue.

2. Le projet de loi

Préférant considérer les résultats des dernières élections municipales comme le signe d'une désaffection croissante de la population à l'égard de la politique que comme la marque d'un rejet de sa propre action, le Gouvernement propose, par le présent projet de loi, de renforcer la participation des habitants à la vie locale.

Ce faisant, il prend le parti de relancer la vieille antienne et de jouer du clivage, pourtant factice, entre démocratie participative et démocratie représentative, au prétexte que la première aurait été étouffée par la seconde.

a) Les quartiers

Tout en préservant la faculté de constituer des comités consultatifs, le projet de loi impose aux communes de 20.000 habitants et plus la création de **conseils de quartiers** sur des périmètres définis par le conseil municipal, mais couvrant l'ensemble du territoire communal. Associant des habitants du quartier et des membres de la municipalité, ils auraient un rôle consultatif, mais également un pouvoir de proposition, notamment pour la réalisation d'équipements de proximité dans les quartiers concernés (**articles 1 à 3**).

Le projet de loi ouvre aux conseils municipaux la possibilité de créer des postes d'**adjoints exclusivement chargés d'un ou de plusieurs quartiers**, auxquels reviendrait la présidence de leurs conseils (**article 4**).

Enfin, il vise à favoriser un meilleur accès des usagers aux services municipaux en rendant obligatoire, pour les communes de plus de 100.000 habitants, la création de **mairies de quartiers** (**article 5**).

Ces dispositions s'inspirent des propositions formulées en novembre 2000 par la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par notre collègue Pierre Mauroy.

b) Les commissions des services publics locaux

L'**article 6** du projet de loi fait obligation aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes de plus de **10.000 habitants**, mais également aux départements et aux régions, de créer des commissions consultatives des services publics locaux.

Associant des membres de l'assemblée délibérante concernée, des représentants d'associations locales et des personnalités qualifiées, ces instances seraient **consultées sur la création ou le fonctionnement des services publics, qu'ils relèvent d'un régime de délégation ou qu'ils soient exploités en régie dotée la personnalité morale et de l'autonomie financière**. Cette obligation nouvelle a pour objet, d'une part, de garantir la création effective des commissions consultatives, d'autre part, d'associer les usagers en amont des délégations, afin de prévenir ou plutôt de « désamorcer » les conflits.

c) La publicité des actes

Par ailleurs, l'**article 7** du projet de loi tend à reconnaître l'affichage comme un mode de publicité suffisant, au même titre que la publication, pour rendre exécutoires les actes des collectivités territoriales.

3. Les travaux de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a sensiblement assoupli les dispositions relatives aux conseils de quartier. Ainsi, elle ne les a rendus obligatoires que dans les communes de **50.000 habitants et plus** : 112 villes, 14 millions d'habitants seraient concernées par cette disposition. Elle a **supprimé la présence obligatoire de conseillers municipaux** au sein des conseils de quartier et autorisé le conseil municipal à prévoir qu'ils élisent eux mêmes leur **président (article premier)**.

A l'**article 6**, l'Assemblée nationale a rendu obligatoire la création de **commissions consultatives des services publics beaux** dans les communes de plus de **3.500 habitants** et dans les syndicats et établissements publics de coopération intercommunale comptant une commune de 3.500 habitants et plus.

Elle a adopté un **article 6 bis**, afin de reconnaître expressément aux autorités communales la possibilité de consulter, dans le cadre de leurs compétences, les personnes concernées par des décisions municipales.

Elle a également adopté un **article 6 ter** ouvrant aux autorités municipales et intercommunales la possibilité de **consulter les habitants, et non plus les seuls électeurs**, de la commune ou des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Enfin, elle a imposé la création d'un **bureau des temps** dans les communes de plus de 50.000 habitants, afin de favoriser l'harmonisation des horaires des services publics avec les besoins des usagers (**article 7 bis**).

4. Les propositions de la commission

Tout en souscrivant à l'objectif d'une généralisation des conseils de quartier dans les grandes villes, au demeurant déjà largement engagée, **vo**
tre commission des Lois juge impératif de garantir la liberté des communes, de préserver les expériences actuelles et de favoriser les initiatives nouvelles.

Loin de garantir le bon fonctionnement des conseils de quartier, les mesures contenues dans le présent projet de loi risquent de provoquer des **blocages**, de susciter des **contentieux** et de constituer une **entrave aux initiatives locales**, alors que l'association des habitants à la vie locale exige souplesse et innovation.

Alors que la coopération intercommunale connaît un succès croissant, que le présent projet de loi tend à consacrer en posant le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux dans les établissements à fiscalité propre (**article 7 ter**), **il convient de ne pas créer un niveau d'administration supplémentaire et des instances concurrentes des conseils municipaux**. Les communes constituent la cellule de base de notre démocratie, le lieu dans lequel se tissent les liens et s'exercent les solidarités.

Vo
tre commission des Lois vous propose donc de préserver les expériences en cours et de laisser aux conseils municipaux le soin d'apprécier l'opportunité de créer ou non des conseils de quartier dans les communes de 20.000 habitants et plus, et de déterminer leur composition, leurs modalités de désignation ainsi que les crédits nécessaires à leur fonctionnement (article premier).

Pour le reste, elle vous propose de supprimer des dispositions inutilement contraignantes, telles que l'institution de débats sur la vie des quartiers (**articles 2 et 3**), la création d'adjoints et de mairies de quartiers (**articles 4 et 5**) ou la mise en place de bureaux des temps (**article 7 bis**).

Cette obligation de créer des **bureaux des temps** constituerait une immixtion dans le fonctionnement interne des collectivités territoriales contraire au principe de leur **libre administration**. La mesure est d'autant plus singulière que **l'Etat prend bien garde de ne pas s'imposer à lui-même de telles contraintes**, comme en témoignent les nombreuses suppressions de services publics dans nos communes.

Afin d'éviter un contentieux abondant et de tenir compte des réalités locales, vo
tre commission des Lois vous propose également de ne rendre obligatoire la création de commissions consultatives des services publics locaux que dans les communes de 10.000 habitants et plus et dans les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants.

En revanche, il lui semble souhaitable d'étendre la compétence de ces commissions aux **régies dotées de l'autonomie financière** mais non de la personnalité morale. Cette extension permettrait d'associer les usagers au fonctionnement de services aussi essentiels que ceux de l'eau et de l'assainissement ; elle supprimerait la tentation de recourir à ce mode de gestion pour la seule et mauvaise raison qu'elle permettrait d'éviter de passer devant la commission consultative (**article 6**).

Votre commission des Lois vous propose de **supprimer l'article 6 bis**, qui rappelle dans une rédaction approximative une évidence : la possibilité pour les autorités municipales de s'entourer d'avis.

Enfin, elle vous propose de **supprimer l'article 6 ter** prévoyant la participation des habitants, et non plus des seuls électeurs, aux consultations locales. Cette mesure se heurte à des difficultés réelles d'organisation : on peut ainsi se demander par qui et comment les listes seraient tenues à jour. Elle soulève surtout une question de principe.

Votre commission des Lois ne peut accepter que les personnes consultées sur les affaires communales soient distinctes du corps électoral, seul investi d'un pouvoir de décision quant au choix des autorités municipales. Cette scission semble pour le moins dangereuse, car elle ne manquerait pas d'entraîner des conflits de légitimité. Faut-il rappeler les termes de l'article 72 de notre Constitution, suivant lesquels les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ?

La question de la participation de l'ensemble des habitants aux consultations locales ne peut donc être dissociée de celle de la citoyenneté. **Or, reconnaître la qualité d'électeur à des personnes n'ayant pas la nationalité française suppose une révision de notre Constitution.**

B. LE MODE D'ÉLECTION DES MEMBRES DES ORGANES DÉLIBÉRANTS DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES DOTÉES D'UNE FISCALITÉ PROPRE

La question du mode d'élection des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale n'est pas nouvelle. Elle est périodiquement soulevée et votre rapporteur ne peut oublier en particulier les discussions que ce sujet a suscitées lors de l'examen de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dont il était également le rapporteur.

Le présent projet de loi (**article 7 ter**) relance ce débat en retenant le principe de l'élection au suffrage universel direct, renvoyant à une loi ultérieure l'établissement du mode de scrutin.

Avant toute chose, votre rapporteur relève que **le débat ne porte pas sur le principe de l'élection**. Les membres des organes délibérants des structures intercommunales sont déjà élus par les conseillers municipaux, eux-mêmes élus, et représentent ainsi les communes membres. **Ils sont donc élus au suffrage universel indirect, dont la légitimité est expressément reconnue par l'article 3 de la Constitution**. De plus, depuis la loi du 12 juillet 1999 précitée, les conseillers communautaires sont obligatoirement élus au sein des conseils municipaux (sauf dans les syndicats).

Le débat porte, en revanche, sur le remplacement ou non du suffrage universel indirect par le suffrage universel direct pour l'élection des membres des organes délibérants des structures intercommunales dotées d'une fiscalité propre, siégeant au sein d'une **institution qui n'est pas reconnue comme une collectivité territoriale** par la loi au sens de l'article 72 de la Constitution.

Cependant, l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires pourrait avoir des conséquences importantes, en particulier sur la création éventuelle d'un nouvel échelon territorial et sur l'avenir de nos communes, auxquelles nos concitoyens sont si attachés.

Il n'est donc pas possible de prendre une décision en la matière sans l'avoir mûrement réfléchi.

Votre rapporteur souhaite rappeler comment le développement récent de l'intercommunalité a relancé le débat, puis développer les principes dans le cadre desquels la perspective d'une évolution est envisageable après réflexion, avant d'exposer les solutions retenues par votre commission des Lois.

1. Le développement de l'intercommunalité a relancé le débat sur le mode de désignation des organes délibérants des structures intercommunales à fiscalité propre

a) Une réponse par étapes successives à l'émiettement communal

Le développement des structures de coopération intercommunale s'est réalisé dans un contexte d'émiettement communal.

Les diverses tentatives pour inciter au regroupement des communes se sont toutes soldées par un échec et, en particulier, la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. L'attachement ainsi manifesté à la survie des communes n'a pas empêché une mutualisation des moyens par le développement par étapes successives de la coopération intercommunale.

Les structures intercommunales s'appuient sur la commune qui en demeure le socle.

La **loi du 22 mars 1890** créa le syndicat de communes, établissement public qui permet d'adapter la gestion communale, soit aux nécessités techniques (électrification, adduction d'eau), soit à certaines activités qui, par leur nature, débordent les limites territoriales des communes (transport, urbanisme, assainissement).

Un **décret du 20 mai 1955** institua les syndicats mixtes qui permettent aux communes et départements de s'associer entre eux, ainsi qu'avec des établissements publics locaux.

L'**ordonnance du 5 janvier 1959** a autorisé la création de syndicats à vocation multiple (SIVOM). Comme leur nom l'indique, ces syndicats peuvent être chargés de plusieurs missions : adduction d'eau, lutte contre l'incendie, construction et gestion d'installations sportives, de locaux scolaires, de crèches, de maisons de retraite ou encore, transports de personnes.

La **loi du 5 janvier 1988** a institué un « syndicalisme à la carte » en permettant à une commune de n'adhérer à un syndicat que pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci.

Dans le but de répondre au problème posé par les agglomérations, l'ordonnance du 5 janvier 1959 institua, pour sa part, les districts urbains. Cette formule, plus intégrée que les syndicats de communes, fut ensuite étendue aux zones rurales par la **loi du 31 décembre 1970**.

La **loi du 31 décembre 1966** a créé la communauté urbaine, forme très intégrée de coopération destinée à répondre aux problèmes posés par les grandes agglomérations. Elle a créé d'office quatre communautés urbaines dans les grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg). Dix autres agglomérations se sont dotées de cette structure de coopération (Cherbourg, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Dunkerque, Le Mans, Brest, le grand Nancy, Arras, Alençon, Nantes et Marseille).

Les syndicats d'agglomération nouvelle –qui ont résulté de la **loi du 13 juillet 1983**-, ont été instaurés pour répondre aux besoins des villes nouvelles créées dans les années soixante-dix. Neuf villes nouvelles existent, dont cinq en région parisienne.

En créant deux nouvelles structures –les communautés de communes et les communautés de villes- la **loi du 6 février 1992** d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, a entendu axer la coopération intercommunale sur le développement économique et l'aménagement de l'espace.

A la veille de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'intercommunalité connaissait un dynamisme réel. En outre, l'intercommunalité à fiscalité propre était en essor.

Au 1^{er} janvier 1999, on dénombrait 1.680 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, regroupant 19.065 communes, soit une population totale de 34,4 millions d'habitants, dont 12 communautés urbaines, 1.654 communautés de communes et districts et 9 syndicats d'agglomération nouvelle.

b) La loi du 12 juillet 1999

Cette loi, adoptée en termes identiques par les deux assemblées, a permis ce que le président du Sénat, M. Christian Poncelet, a qualifié, devant le 84^{ème} congrès de l'Association des maires de France et des présidents de communautés de France le 21 novembre 2001, de « ***véritable révolution de velours*** » **de l'intercommunalité**.

Selon M. le Président du Sénat, en deux ans, notre pays est passé « *sur la base du volontariat, d'une myriade municipale, difficilement compatible avec le poids croissant des responsabilités locales, à un paysage intercommunal plus cohérent et efficace, tout en restant respectueux des identités communales* ».

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale offre désormais un ensemble cohérent d'établissements publics de coopération intercommunale caractérisé par la progressivité des transferts de compétences et des moyens financiers et fiscaux dont ils bénéficient. Les communes peuvent désormais coopérer au sein de trois types d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en fonction de l'importance démographique du groupement, d'une part, du degré d'intégration des compétences et de la fiscalité nécessaire pour résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées, d'autre part :

- **les communautés urbaines**, niveau le plus intégré de l'intercommunalité, sont désormais réservées aux groupements de plus de 500.000 habitants, dans un retour à l'esprit de la loi de 1966 qui visait à favoriser l'émergence de métropoles régionales d'équilibre, et disposent de compétences renforcées.

Les communautés urbaines existantes peuvent opter pour un élargissement des compétences et pour la taxe professionnelle unique à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux si elles remplissent les conditions de seuil requis.

Les communautés urbaines à taxe professionnelle unique bénéficient d'une dotation moyenne par habitant au moins égale à celle des communautés urbaines à fiscalité additionnelle, qui est la plus élevée des établissements publics de coopération intercommunale (456,89 F par habitant en 2001).

- **les communautés d'agglomération**, nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale qui correspond au niveau intermédiaire d'intégration, sont destinées aux zones urbaines puisqu'elles sont réservées aux groupements de plus de 50.000 habitants dont au moins une des communes doit compter plus de 15.000 habitants, sauf s'il s'agit de la commune chef-lieu de département.

Les communautés d'agglomération disposent de compétences obligatoires étendues : développement économique, aménagement de l'espace et transports, habitat et logement, politique de la ville. Elles doivent, en outre, exercer trois compétences parmi les cinq suivantes : eau, assainissement, environnement, équipements communautaires, voirie communautaire.

Elles disposent obligatoirement de la taxe professionnelle unique. Elles se voient attribuer une dotation moyenne de 250 francs par habitant la première année d'application de la réforme, en 2000. La progression de cette dotation, dont le niveau est garanti pour les communautés d'agglomération qui se créeront avant 2005, ne pourra être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac.

- **la transformation des communautés de villes et des districts** en établissements de l'une ou l'autre des catégories précitées, selon l'étendue des compétences exercées au moment de leur transformation, s'effectue dès lors que ces structures bénéficient déjà des compétences requises pour les catégories vers lesquelles elles souhaitent évoluer, selon des procédures spécifiques, rapides et souples, afin que celle-ci ne se traduise pas par une régression de leur niveau d'intégration intercommunale.

- **les communautés de communes** correspondent au premier niveau d'intégration fiscale et de compétences et sont destinées, en l'absence de condition démographique, aux milieux faiblement urbanisés ou d'urbanisation diffuse sans que cela fasse obstacle à leur création en milieu urbain plus dense, dans une démarche progressive d'intégration intercommunale.

Les plus intégrées d'entre elles bénéficient d'une bonification de la dotation par habitant de dotation globale de fonctionnement, sous réserve de ne pas répondre aux critères de population des communautés d'agglomération. Il s'agit des communautés de communes à taxe professionnelle unique comptant soit entre 3.500 et 50.000 habitants, soit plus de 50.000 habitants et ne comprenant pas de communes de plus de 15.000 habitants.

Outre ces conditions de population, un niveau d'intégration des compétences est également requis pour pouvoir bénéficier de cette majoration. En plus des compétences obligatoires exercées par les communautés de communes à fiscalité additionnelle (le développement économique et l'aménagement de l'espace), ces communautés de communes à taxe professionnelle unique doivent adopter au moins quatre parmi les cinq groupes de compétences suivants : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la création ou l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, le logement social et l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés.

La bonification prévue permet à ces communautés de communes à taxe professionnelle unique situées en milieu rural d'avoir une dotation égale à 175 francs en moyenne par habitant, montant nettement supérieur à la dotation par habitant des communautés de communes à taxe professionnelle unique (177,10 francs en moyenne par habitant en 2001).

- de nouvelles règles d'éligibilité à la dotation de développement rural et à la dotation globale d'équipement complètent cette bonification de la dotation globale de fonctionnement pour les établissements publics de coopération intercommunale existants en milieu rural.

La part de la dotation de développement rural qui était réservée jusqu'à présent aux communes est supprimée au seul bénéfice des groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 60.000 habitants et qui ne satisfont pas aux seuils de population nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération, si les deux tiers au moins des communes du groupement comptent moins de 5.000 habitants.

En outre, les groupements de communes de plus de 20.000 habitants en métropole et de plus de 35.000 habitants dans les départements d'outre-mer bénéficient, à compter de 2000, de la dotation globale d'équipement à la condition que les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale soient éligibles à cette même dotation. Cette mesure a pour objectif de renforcer l'intercommunalité en zone rurale.

c) Le poids de l'intercommunalité

Les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre (communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération) sont au nombre de 1998 au 1^{er} janvier 2001 et rassemblent 24.000 communes et 41 millions d'habitants.

d) Les interrogations des élus sur le devenir de l'intercommunalité

Selon une enquête sur la coopération intercommunale réalisée auprès de 2.458 maires de villes entre 3.000 et 20.000 habitants à laquelle 813 d'entre eux ont répondu¹, 95 % de ces maires en ont une opinion « *favorable* ». Les principaux avantages de l'intercommunalité cités par ces élus sont :

- une meilleure répartition des richesses entre les communes (57 %),
- une amélioration de la qualité des services rendus (54 %),
- davantage d'équipements sportifs, culturels et de loisirs (27 %),
- une meilleure utilisation des impôts locaux (19 %).

Les maires de ces villes sont partagés sur la coexistence de la commune, d'un établissement public de coopération intercommunale, du département, de la région et d'un « pays », 47 % considérant qu'il s'agit d'une bonne chose pour gérer les dossiers au plus près des citoyens et 46 % estimant que cela est plutôt une mauvaise chose, compliquant la prise de décision et coûtant cher.

Parmi les principaux inconvénients de l'intercommunalité, les maires des villes de 3.000 à 20.000 habitants citent :

- **une difficulté plus grande pour les citoyens à savoir « qui fait quoi » (64 %),**
- **la perte d'identité des communes (35 %),**
- le coût d'une assemblée supplémentaire (25 %),
- le doublement des services (23 %),
- le renforcement de la ville centre (23 %),
- la perte de pouvoir des maires (19 %),
- une augmentation des impôts locaux (17 %).

Une majorité des maires de ces villes est favorable au maintien de l'élection des délégués par les conseils municipaux (57 %, mais ils étaient 70 % en 1999), tandis que 40 % se déclarent favorables à l'élection au suffrage universel direct.

Un autre sondage, réalisé pour le dernier Congrès de l'Association des maires de France en novembre dernier, témoigne du partage en deux parties pratiquement égales des maires, toutes strates de population confondues, puisque **50 % d'entre eux sont favorables** à l'élection des

¹ *Le Courrier des Maires* – octobre 2001 – Sondage réalisé pour les 6^{èmes} assises des petites villes à L'Isle sur Sorgues, les 4 et 5 octobre 2001.

membres des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre (**contre 48 % qui expriment un avis contraire**).

e) Le projet de loi et les propositions de loi

Le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, dans sa rédaction initiale, ne comportait pas de dispositions sur l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des structures intercommunales.

La proposition en ce sens de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy (proposition n° 7) n'avait donc pas, au stade du texte initial, été suivie par le Gouvernement.

La disposition qui nous est soumise à l'article 7 ter du projet de loi est issue d'amendements identiques de la commission des Lois, de son président M. Bernard Roman et de M. Patrice Martin-Lalande adoptés par l'Assemblée nationale, auxquels le Gouvernement a donné un avis de sagesse.

Ce texte concerne les seuls établissements publics de coopération intercommunale **dotés d'une fiscalité propre** (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle). Rien ne serait donc modifié pour les autres structures intercommunales.

Les conseillers communautaires seraient **élus au suffrage universel direct** *«dans les conditions définies par une loi ultérieure»*. Le mode de scrutin ne serait donc pas défini, **mais certains principes sont néanmoins posés par le projet de loi :**

- l'élection aurait lieu **le même jour** que celle des conseillers municipaux,

- **chaque commune serait représentée par au moins un siège,**

- le mode de scrutin devrait respecter le principe de **parité**, tel qu'il a été établi par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (parité au sein de chaque groupe de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste, pour les communes d'au moins 3.500 habitants).

On remarquera tout d'abord qu'un tel texte **ne lierait pas le législateur, qui garderait toute latitude pour la définition, ultérieurement, du mode de scrutin**. Le législateur ne peut en effet pas se lier pour l'avenir et ce qu'une loi prévoit peut être modifié par une autre loi.

Il n'en demeure pas moins que ce texte constituerait un signal important, comme en attestent les débats qu'il suscite.

La proposition de loi de M. Jacques Oudin et de plusieurs de ses collègues¹ ne se limite pas à poser des principes, mais **instaure un mode de scrutin** pour l'élection des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La circonscription électorale serait la commune et l'élection aurait lieu le même jour que celle des conseillers municipaux, mais par scrutins séparés.

Les candidats à l'organe délibérant devraient être aussi candidats aux élections municipales, mais les **deux mandats seraient distincts**, un candidat pouvant se trouver être élu à l'un de ces conseils mais pas à l'autre. Les délégués de la commune seraient élus au scrutin majoritaire à deux tours lorsque le nombre de sièges à pourvoir serait de 4 ou moins, ou lorsque la population serait inférieure à 3.500 habitants. Lorsque la population de la commune serait au moins égale à 3.500 habitants et que la commune disposerait d'au moins 5sièges, l'élection se ferait au scrutin proportionnel suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Dans toutes les communes, la déclaration de candidature pour l'élection des conseillers communautaires serait obligatoire. Les candidatures isolées seraient interdites dans les communes disposant de plus de quatre sièges.

La proposition de loi de M. Claude Biver² a un objectif plus ciblé. Elle prévoit que lorsqu'une commune issue d'une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées adhère à un établissement public de coopération intercommunale, les maires délégués des communes associées sont membres de droit de son organe délibérant.

2. L'analyse de la commission : préserver l'identité de la commune pour développer l'intercommunalité

Après avoir examiné attentivement les positions des diverses associations d'élus, tant au cours d'auditions qu'au travers de leurs congrès de l'automne dernier, votre rapporteur a procédé à une analyse de la question, s'efforçant de **concilier le développement de l'intercommunalité avec la préservation de l'identité de la commune, cellule de base de la démocratie de proximité.**

a) Une question de meilleure identification, plus que de légitimité

Il n'est pas anormal, dans son principe, de prévoir une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, pour tenir compte, en particulier, de transferts de compétences impliquant une responsabilité budgétaire croissante.

¹ Document Sénat n° 400 (2000-2001).

² Document Sénat n° 21 (2001-2002).

M. Jean-Marie Bockel, président de l'Association des maires des grandes villes de France, a cependant exprimé devant votre rapporteur une interrogation essentielle : « *s'agit-il de répondre à un besoin de légitimité exprimé par les élus, ou de répondre à une nécessité que le projet intercommunal politique soit identifié et validé par les citoyens ?* ».

Il ne s'agirait peut-être pas tant de « légitimer » une représentation qui est d'ores et déjà légitime. Les conseillers communautaires sont élus par les conseillers municipaux, en leur sein, parce qu'ils représentent leur commune et, comme on l'a déjà relevé, le suffrage universel peut être direct ou indirect.

Le vote de l'impôt appartient aux élus, y compris aux conseillers communautaires, car leur pouvoir en la matière est assis sur la loi votée par le Parlement.

M. Jean-Marie Bockel a estimé que « *même si les communautés sont autorisées à prélever une fiscalité additionnelle, la plupart du temps, leurs ressources fiscales reposent essentiellement sur la fiscalité économique, or le consentement à l'impôt économique n'intéresse pas les citoyens* ».

Remettre en cause la légitimité des conseillers communautaires au motif qu'ils procèdent du suffrage universel indirect reviendrait, d'une certaine manière, à remettre en cause la légitimité des conseils municipaux qui les ont choisis.

L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct comporterait aussi un risque à ne pas négliger, celui de **politiser des institutions généralement conçues comme un outil au service des communes en dehors de préoccupations partisans.**

Pour autant, une élection au suffrage universel direct peut, en effet, se concevoir afin de permettre au citoyen de mieux identifier les responsabilités. L'élection implique, en amont, une campagne avec l'annonce de projets et, en aval, un compte-rendu de mandat. D'une certaine manière, les conseils de communautés ne souffriraient pas tant d'un manque de légitimité -ils procèdent de la commune- que d'un manque de notoriété et d'explication.

b) Démocratie de proximité ou démocratie communautaire

Encore pourra-t-on souligner le **paradoxe** consistant à prévoir, dans le même projet de loi, d'une part, des **conseils de quartier**, afin de rapprocher la gestion municipale de la population et, d'autre part, **l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires**, inévitablement plus éloignés de la population que les élus municipaux.

Dans les deux hypothèses, la réponse doit assurer que la démocratie de proximité ne constitue pas un prétexte pour une remise en cause de la commune, perçue par l'opinion comme la cellule de base de la démocratie.

Un autre paradoxe tient au fait que, pendant que la France semble vouloir «élargir» le cercle de la gestion municipale, d'autres pays, comme l'Allemagne, après avoir réduit le nombre de leurs communes, cherchent à nouveau à rapprocher la gestion locale de la population.

c) Préserver l'identité communale, cellule de base de la démocratie

A l'issue de leur 84^{ème} congrès, le 22 novembre 2001, l'Association des maires de France et les présidents de communautés de France ont réaffirmé que la commune constituait « *le cadre privilégié d'une démocratie et d'une administration de proximité* ».

Les maires et les présidents de communautés sont convaincus de ce que « *l'intercommunalité constitue la seule voie pour conduire des projets de développement et réaliser des équipements, mutualiser les dépenses et les ressources et optimiser les services, (mais) elle ne saurait absorber toutes les compétences communales ni a fortiori déboucher sur la constitution de nouvelles collectivités territoriales* ».

Les maires et les présidents de communauté de France entendent aussi « *préserver le climat de confiance entre les élus communaux et intercommunaux, garants du développement même de l'intercommunalité* ».

M. Lionel Jospin, Premier ministre, comme en écho, a affirmé, devant ce congrès, que « *l'intercommunalité, ce n'est pas une supracommunalité* », que le mode de scrutin devrait « *traduire le principe que l'intercommunalité procède des communes, et non l'inverse* » et que sa « *préférence va à une élection au sein des circonscriptions communales et le même jour que celle des conseillers municipaux* ».

Pour sa part, **M. Jacques Chirac, Président de la République**, a affirmé de la manière la plus claire que l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct « *irait dans le sens de l'approfondissement de la démocratie. Mais le lien avec chaque commune doit impérativement être préservé* ». Il a ajouté que « *les candidats aux fonctions intercommunales devraient figurer sur les listes des candidatures aux élections municipales, commune par commune, pour être également membres du conseil municipal* ».

La nécessité de préserver l'identité communale -dont le Sénat est évidemment convaincu- semble donc faire l'objet d'un consensus et conduit à préconiser quelques **orientations claires et fermes pour l'élection des conseillers communautaires** :

a) Les conseillers communautaires doivent être élus dans le cadre d'une **circonscription électorale communale**, afin de garantir de manière certaine la **représentation de chaque commune sans exception et que toute commune choisisse seule ses représentants**. Un scrutin de liste dans le cadre de la communauté, même assorti de l'obligation pour chaque liste d'avoir au moins un représentant par commune, ne remplirait pas cet objectif, car le « représentant » de la commune n'aurait pas été choisi de manière exclusive par celle-ci.

Le choix de la commune comme circonscription électorale est indispensable pour écarter le risque d'évolution vers la supracommunalité.

b) **La répartition des sièges entre les communes ne saurait se faire sur la base de critères exclusivement démographiques**, sauf à écraser la représentation des petites communes dans une communauté qui ne serait pas démographiquement homogène.

Les règles de répartition des sièges laissent une large part à l'accord amiable entre les communes.

c) **Il ne doit pas y avoir de contradiction entre la représentation de la commune au conseil municipal et sa délégation au conseil de communauté**. Il conviendra donc d'en tirer toutes les conséquences lors de la fixation du **régime électoral** des conseillers communautaires.

Il est en particulier impératif que les conseillers communautaires soient tous des conseillers municipaux des communes qu'ils représentent.

On rappellera à cet égard que la loi du 12 juillet 1999 précitée a rendu obligatoire la représentation des communes par des conseillers municipaux (sauf dans les syndicats), précisément pour garantir une représentation des communes conforme à celle des conseils municipaux.

L'élection des conseillers municipaux et celle des conseillers communautaires devraient intervenir le même jour et, quand cela est possible, par un même scrutin. Le mode de scrutin municipal à Paris, Marseille et Lyon, où les électeurs désignent par un même vote les conseillers de la ville et ceux de l'arrondissement, pourrait servir d'orientation, du moins dans les communes de plus de 3.500 habitants.

Ce mode de scrutin pourrait en effet assurer effectivement à la commune une représentation conforme à l'orientation municipale qu'elle s'est choisie, tout en garantissant une représentation de la minorité municipale.

D'autres formules pourraient être trouvées, dès lors qu'elles préserveraient la cohérence entre le conseil municipal et la délégation communale au sein de la communauté.

La question apparaît plus complexe dans les communes de moins de 3.500 habitants où le mode de scrutin applicable conduit les électeurs à choisir leurs représentants nom par nom (possibilité de panachage).

La réflexion sur la détermination du mode de scrutin doit donc se poursuivre et une décision immédiate à ce sujet serait manifestement prématurée.

d) Réfléchir aux conséquences de la création éventuelle d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale

En effet, avec un territoire délimité, des compétences élargies, une fiscalité intégrée, un organe délibérant élu au suffrage universel direct, les communautés ne risqueraient-elles pas d'évoluer inévitablement vers le statut de collectivité territoriale ?

M. le président Christian Poncelet a opportunément rappelé, devant le dernier congrès de l'Association des maires de France et des présidents des communautés de France, que « *nous devons réfléchir à l'organisation institutionnelle de nos différents niveaux de collectivités locales, pour éviter que sa complexité croissante soit un obstacle à l'adhésion des Français. De ce point de vue, l'élection directe des instances intercommunales (...) me semble inséparable de cette réflexion puisqu'elle consacrerait, de fait, la naissance d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales dans notre pays* ».

Notre pays peut-il sans réflexion suffisante continuer « d'empiler » les échelons administratifs ?

Une telle question peut-elle être tranchée par le vote d'une disposition issue d'un amendement ?

e) Ne pas briser la confiance pour consolider l'intercommunalité

La décision sur cette question n'a rien d'urgent, puisque l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires n'interviendrait pas, au plus tôt, avant 2007, année du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

D'ailleurs, l'Assemblée nationale s'est elle-même limitée à l'adoption d'un principe, sans en fixer les modalités qui, on l'a vu, pour certaines d'entre elles méritent des investigations supplémentaires (par exemple, pour la détermination du mode de scrutin dans les communes de moins de 3.500 habitants). Le vote d'un principe sans valeur normative peut néanmoins avoir un certain impact qu'il ne faut pas négliger.

Votre rapporteur tient à souligner que l'intercommunalité a progressé ces dernières années parce qu'elle s'est réalisée dans un climat de confiance entre communautés et communes. La consolidation de l'intercommunalité suppose la préservation de cette confiance.

Une annonce par voie législative du changement de mode d'élection des délégués intercommunaux doit, pour ne pas compromettre cette confiance indispensable à la coopération intercommunale, être assortie de principes rigoureux qui fixent des orientations préservant l'identité communale.

Devant le congrès des l'Association des maires de France et des présidents de communautés de France, M. Christian Poncelet, président du Sénat, a affirmé à juste titre que *« l'élection directe ne peut être que le couronnement d'un processus intercommunal réussi »*. Il a ajouté que *« prendre une décision dès aujourd'hui serait à la fois prématuré, inutile, voire contre-productif »*.

On observera, en outre, qu'un engagement prématuré vers l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires pourrait avoir aussi pour conséquence, dans les faits, de **figer des périmètres de communautés** alors que certaines évolutions pourraient s'avérer utiles.

Si **retenir le principe, à la condition de l'encadrer strictement** afin de préserver **l'identité communale**, apparaît possible, en revanche, il est **indispensable de poursuivre la réflexion** avant d'en arrêter les modalités et la date de mise en œuvre.

3. La proposition de la commission : asseoir l'intercommunalité sur les communes

La position de votre commission des Lois s'appuie sur la proposition de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation, présidée par M. Jean-Paul Delevoye et dont le rapporteur était M. Michel Mercier : *« n'envisager une éventuelle réforme tendant à élire les délégués intercommunaux au suffrage universel direct qu'une fois acquis le développement de l'intercommunalité de projet autour de structures à fiscalité propre, et préserver la place des communes comme cellules de base de la démocratie locale »*.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence :

1 - dans un souci de transparence, de retenir le principe de l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle),

2 - d'assortir ce principe d'orientations destinées à préserver l'identité communale : l'élection serait organisée le même jour que pour les conseillers municipaux, dans le cadre de la circonscription électorale communale et les délégués intercommunaux devraient obligatoirement être conseillers municipaux.

Par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale, dont la rédaction serait par ailleurs améliorée, les principes ci-après devraient figurer expressément dans la loi :

- la commune constituerait la circonscription électorale et serait donc obligatoirement représentée ;

- les conseillers communautaires seraient obligatoirement des conseillers municipaux.

3 - de renvoyer à une loi ultérieure la détermination du régime électoral afin de permettre la poursuite de l'indispensable réflexion sur les conséquences institutionnelles d'une évolution aussi importante et sur les modalités électorales à retenir. **Le calendrier électoral devra aussi être attentivement examiné** puisque, pour 2007, sont déjà prévus, en principe et sauf modification, l'élection présidentielle, les élections législatives, les élections municipales ainsi que des élections cantonales et sénatoriales...

L'ensemble de ces observations ont conduit votre commission des Lois à ne pas retenir les propositions de loi précitées, jointes au présent rapport, de nos collègues MM. Jacques Oudin et Claude Biwer.

C. LES DROITS DES ÉLUS AU SEIN DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES

1. Le contexte actuel

D'une part, **le législateur a consacré dans la loi de nombreux droits des élus dans les assemblées délibérantes des collectivités locales.**

D'autre part, **en pratique, beaucoup de maires ont mis en place des possibilités d'expression des élus de la collectivité.**

La **loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République a prévu ainsi :

- le **débat sur les orientations budgétaires** au sein du conseil municipal des communes de 3.500 habitants et plus¹ et des conseils généraux et régionaux (articles L. 2312-1, L. 3312-1 et L. 4311-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- le prêt d'un **local commun** pour les conseillers municipaux minoritaires dans les communes de 3.500 habitants et plus (L. 2121-27) ;

- le **droit à l'information** des conseillers municipaux, généraux et régionaux sur les affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération (L. 2121-13, L. 3121-18, L. 4132-17) ;

- la possibilité de **réunions du conseil** municipal, général ou régional à la demande d'une partie des conseillers (L. 2121-9, L. 3121-10 et L. 4134-9) ;

- l'amélioration des conditions de **convocation** de ces conseils (L. 2121-10) ;

- l'établissement de **règlements intérieurs** dans les communes de 3.500 habitants et plus (L. 2121-8 ; pour les départements et les régions : L. 3121-8 et L. 4132-6) ;

- la faculté de poser des **questions orales**² (L. 2121-19, L. 3121-20, L. 4132-20).

Il convient d'y ajouter la **représentation proportionnelle** dans les différentes commissions dites extra-municipales (L. 2121-22).

La **loi n° 95-65 du 19 janvier 1995** relative au financement de la vie politique reconnaît ensuite de nombreux droits aux **groupes d'élus** dans les villes de 100.000 habitants et plus, les départements et les régions (L. 2122-28, L. 3121-24, L. 4132-23).

Malgré un dispositif déjà conséquent en matière de droits des élus, et une pratique souple dans la plupart des collectivités, le Gouvernement propose de nouvelles procédures tendant à l'expression des élus minoritaires.

¹ « Un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur ».

² Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil les questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3.500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal.

2. Le projet de loi initial

En audition devant votre commission des Lois, M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, a déclaré que le présent projet de loi constituait le « **socle minimal** » de droits obligatoires favorisant l'expression des élus minoritaires.

Après avoir constaté qu'il existait tant des comportements majoritaires empêchant la minorité de s'exprimer, que des comportements minoritaires empêchant la majorité de gérer la collectivité, il a justifié l'intervention du législateur par la nécessité d'**harmoniser** sur l'ensemble du territoire national les pratiques existantes, en insistant néanmoins sur le fait que les collectivités demeuraient libres d'aller plus loin localement que ce que le projet de loi prévoyait, au moyen de leur **règlement intérieur**.

Une **séance annuelle réservée** aux conseillers de l'opposition serait obligatoirement créée dans les communes de 20.000 habitants et plus (**article 8**).

Des **missions d'information et d'évaluation** pourraient être créées dans les assemblées délibérantes des communes de 20.000 habitants et plus, des départements et des régions (**article 9**).

Le contenu obligatoire du **procès verbal des séances** du conseil municipal serait défini dans la loi (**article 10**).

Un **espace** serait **réservé à l'opposition** dans les bulletins d'informations générales édités par les communes de 3.500 habitants et plus, les départements et les régions (**article 11**).

Les dispositions relatives aux conseils de quartier, aux séances annuelles réservées, aux missions d'information et d'évaluation, au contenu des procès verbaux et aux espaces réservés seraient applicables, d'une part, aux mairies d'arrondissement et/ou à la mairie centrale à **Paris, Marseille et Lyon** (**article 13**), d'autre part, aux **établissements publics de coopération intercommunale** en fonction de leur population (**article 14**).

Les dispositions relatives au périmètre des quartiers et à la commission consultative des services publics locaux verraient leur **entrée en vigueur** différée (**article 15**).

3. Les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale

Alors que cela n'était pas prévu par le projet de loi initial, l'Assemblée nationale, parfois contre l'avis du Gouvernement, a **étendu aux communes de 3.500 à 20.000 habitants, aux départements et aux régions** la séance annuelle réservée (**article 8**) et les missions d'information et d'évaluation (**article 9**).

Elle a ajouté plusieurs dispositions tendant à assouplir les conditions de **délégation de fonction** du chef de l'exécutif aux autres conseillers, dans les communes, les départements et les régions (**articles 11 bis à 11 quater**).

Elle a généralisé à l'ensemble des **arrondissements de Paris, Marseille et Lyon**, même ceux de moins de 50.000 habitants, l'obligation de créer des conseils de quartier (**article 13**).

Elle a étendu aux **établissements publics de coopération intercommunale** comprenant au moins une commune de **3.500** habitants et plus (contre 20.000 dans le projet de loi initial) les dispositions relatives à la séance mensuelle réservée et aux missions d'information et d'évaluation (**article 14**).

Elle a prévu un mode dérogatoire de désignation des membres d'un **comité syndical** par les établissements publics de coopération intercommunale qui en sont membres (**article 14 bis**).

Enfin, elle a repoussé à **2004** l'entrée en vigueur dans les **régions** de la séance annuelle réservée, afin de la faire coïncider avec le nouveau mode de scrutin et les modalités de fonctionnement futures des régions (**article 15**).

4. La position de la commission

a) L'opposition doit pouvoir s'exprimer à tout moment, sans méconnaître le principe majoritaire

Donner les moyens à l'opposition de s'exprimer ne doit pas conduire à une confusion entre les responsabilités de l'exécutif et celles des autres élus. La démocratie consiste aussi à bien identifier les responsables, les détenteurs du pouvoir à un moment donné. Aussi, les droits supplémentaires proposés ne doivent-ils pas conduire à entraver le libre fonctionnement des collectivités locales, en plaçant régulièrement le débat de l'assemblée sur le programme de l'opposition, alors que celui-ci n'a pas été approuvé par les électeurs dans leur majorité.

Votre commission des Lois tient à réaffirmer à cet égard les positions qu'elle avait déjà exprimées lors de l'examen de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République : le Sénat n'avait pas souhaité institutionnaliser des pratiques de démocratie lorsque l'instauration de procédures aurait eu pour effet de **faire perdre toute souplesse aux pratiques existantes**, de créer des contraintes disproportionnées avec l'intérêt de la mesure ou de permettre la déstabilisation des majorités portées à la tête des collectivités locales par le suffrage universel¹.

Elle ne partage pas le point de vue du Gouvernement, qui propose de faire des séances annuelles réservées des **tribunes**, dont l'opposition pourrait faire état dans l'espace qui lui sera réservé dans le bulletin d'informations générales de la collectivité.

Au contraire, **en dépassant les clivages qui ont pu naître lors de la campagne électorale**, l'assemblée délibérante doit constituer **un lieu de travail**, dont la finalité unique, à savoir la bonne gestion de la collectivité concernée, est partagée tant par l'équipe dirigeante que par les conseillers figurant sur la ou les listes qui n'ont pas été élues.

L'expression de l'opposition doit donner lieu à une certaine souplesse : pourquoi la cantonner à une séance annuelle réservée ou à « *un espace* » dans les bulletins d'informations générales, alors que l'opposition s'exprime actuellement au cours de chaque séance du conseil, sous forme de questions ou à tout moment lors du débat ? La vie démocratique ne peut être institutionnalisée un jour par an.

b) Faut-il des droits réservés à l'opposition ou des droits égaux pour tous les élus au sein des assemblées délibérantes ?

Les articles proposés tant par le projet de loi initial que le texte de l'Assemblée nationale ne résolvent pas cette impasse : peut-on définir juridiquement la notion éminemment politique de « minorité » ?

¹ Rapport n° 358 (Sénat, 1990-1991) de M. Paul Graziani au nom de la commission des Lois : « Quel que soit l'intérêt des mesures de démocratie contenues dans le projet de loi, elles ne fondent pas la démocratie locale, contrairement à ce que semblent considérer les auteurs du projet de loi : elles y contribuent simplement, car le fondement essentiel de la démocratie locale demeure l'élection des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

« Doivent être rejetées toutes les mesures inutiles, soit qu'elles n'aient qu'une valeur d'affichage, soit qu'elles substituent à des pratiques souples des procédures rigides ou des sources de contraintes permanentes pour les collectivités locales.

« La défense des droits des élus minoritaires ne peut servir de prétexte pour soumettre l'action des élus majoritaires au contrôle continu des élus minoritaires, au risque de rendre impossible toute gestion cohérente et efficace. »

En droit, deux éléments peuvent conduire à définir la minorité dans l'assemblée délibérante d'une collectivité locale : d'une part, le mode de scrutin ; d'autre part, l'existence de groupes d'élus dans les villes de plus de 100.000 habitants, les départements et les régions¹.

Cependant, dans beaucoup de situations, il n'est ni possible ni souhaitable de définir quels conseillers appartiennent à la majorité et lesquels à l'opposition. La vie politique, dans le souci de l'intérêt général, peut amener à faire se rejoindre sur des positions communes des élus qui s'étaient présentés sur des listes différentes aux élections. En particulier, la notion d'opposition est bien souvent étrangère aux conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale.

Deux façons de définir la minorité sont proposées, tant par l'Assemblée nationale que le Gouvernement : dans les communes, il s'agirait des « *conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale* » ; dans les conseils généraux et régionaux, des membres des **groupes d'élus** « *n'ayant pas de membres au sein du bureau* ».

Votre commission se demande si ce dispositif est très opératoire, dans la mesure où il n'est pas exclu qu'un président de conseil général ou régional choisisse d'associer un ou plusieurs représentants de l'opposition dans le bureau. Elle regrette que le Gouvernement, interrogé par votre rapporteur, soit incapable d'évaluer l'effet de cette définition : aucune donnée n'a été fournie sur la composition actuelle des bureaux des conseils généraux et régionaux, permettant de se rendre compte si la définition était ou non pertinente.

Afin de ne pas accrédi-ter l'idée d'une définition légale de la minorité, il a pu être envisagé d'ouvrir les droits proposés à l'ensemble des conseillers, sous condition de seuil.

Le Gouvernement refuse toutefois d'ouvrir les nouveaux droits des élus à l'ensemble des conseillers et la fixation d'un seuil, au motif que certaines majorités locales de coalition en seraient ébranlées, le seuil créant des clivages dans les collectivités où le courant principal ne détient pas à lui seul la majorité. Il craint que ne se dégage une minorité de blocage. Enfin, il souligne que la notion de « *conseiller n'appartenant pas à la majorité municipale* » existe déjà et ne soulève pas de problème.

Il est vrai qu'un article du code général des collectivités territoriales fait référence à cette notion : il s'agit du prêt d'un local commun, dans les communes de 3 500 habitants et plus.

¹ Articles L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales.

Votre commission des Lois préfère quant à elle ne pas étendre cette notion à de nouveaux dispositifs. L'esprit de la loi du 6 février 1992, consistant à reconnaître de nouveaux droits à l'ensemble des élus des assemblées délibérantes, doit être maintenu.

En pratique il est possible que ces droits soient davantage utilisés par les élus minoritaires que par les élus de la majorité. Il n'en demeure pas moins que **ces droits sont d'autant plus reconnus et susceptibles d'être effectivement utilisés qu'ils sont ouverts à l'ensemble des élus**, sans distinction préalable artificiellement posée par la loi, au mépris de la réalité politique locale.

c) Une comparaison peu pertinente avec le Parlement

De façon générale, votre commission **conteste le parallèle établi avec les missions d'information, les commissions d'enquête parlementaires ou les journées d'initiative parlementaire**, s'agissant de collectivités territoriales.

Ces mécanismes nationaux ne correspondent pas à la réalité municipale, départementale ou régionale. Les assemblées délibérantes des collectivités locales ne sont pas principalement tournées vers l'élaboration des normes, mais vers la gestion d'une collectivité. De plus, cette comparaison n'est pas pleinement pertinente, dans la mesure où les missions d'information, les commissions d'enquête et les journées d'initiative parlementaire ne sont pas réservées aux seuls groupes de l'opposition.

d) Faire confiance aux collectivités locales et ne pas entraver leur fonctionnement démocratique

Au niveau local, les collectivités ont su organiser un dialogue beaucoup plus apaisé que celui existant au niveau national. Faut-il que la loi impose des contraintes à la vie normale d'une collectivité issue du suffrage universel, lorsque le règlement intérieur des assemblées délibérantes peut parfaitement y pourvoir ? Faut-il revenir sur le principe majoritaire qui est le résultat de l'expression du suffrage, c'est-à-dire de la démocratie ?

Votre commission des Lois souhaite que les collectivités locales, dans le cadre du **principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales**, continuent à régler les relations entre leurs élus, par exemple dans leur règlement intérieur. Il serait dommage de légiférer pour les très rares collectivités dans lesquelles l'opposition n'a pas voix au chapitre, faisant ainsi prévaloir un climat de méfiance à l'égard des exécutifs locaux. Au contraire, comme beaucoup de responsables locaux en sont convenus, l'exécutif qui ne laisserait pas l'opposition s'exprimer et ne lui reconnaîtrait pas de droits serait vraisemblablement sanctionné à la prochaine échéance électorale.

Le ministère de l'intérieur lui-même, interrogé par votre rapporteur, admet qu'il n'existe à l'heure actuelle **aucun contentieux sur les droits de l'opposition dans les collectivités locales** (hormis celui des délégations de fonction, qui concerne davantage les relations internes à la majorité).

De plus, les modalités très encadrées d'expression de l'opposition risquent de ne pas correspondre aux réalités locales, extrêmement diverses. Ce qui peut être souhaitable dans une région ou une ville de plus de 100.000 habitants ne correspond sans doute pas aux pratiques moins formalisées des communes de 3.500 habitants et plus.

Ce projet de loi, fortement imprégné de **centralisme**, traduit la méconnaissance par l'Etat des pratiques actuelles de démocratie locale. Or, votre commission des Lois remarque que, dans les Etats voisins au sein de l'Union européenne, à l'exception du **droit à l'information**, les droits des élus dans les assemblées locales ne sont pas directement réglementés.

e) Les modifications proposées

Votre commission des Lois vous proposera de :

- supprimer l'organisation obligatoire d'une séance annuelle réservée à l'opposition (**article 8**) ;

- supprimer l'inscription dans la loi des missions d'information et d'évaluation constituées au sein des assemblées délibérantes des collectivités locales (**article 9**) ;

- supprimer les dispositions contraignantes relatives au contenu des procès verbaux des réunions du conseil municipal (**article 10**) ;

- supprimer l'obligation d'un espace réservé à l'opposition dans les bulletins d'informations générales (**article 11**) ;

- étendre aux établissements publics de coopération intercommunale d'une part, aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon d'autre part, les possibilités de délégation de fonction ouvertes aux autres collectivités locales (**article additionnel après l'article 11 bis et article 13**) ;

- ne pas étendre à Paris, Marseille et Lyon l'obligation de créer des conseils de quartier (**article 13**) ;

- supprimer l'extension aux établissements publics de coopération intercommunale du prêt d'un local pour les conseillers de l'opposition (**article 14**) ;

- supprimer les règles dérogatoires prévues pour la désignation des membres du comité syndical (**article 14 bis**) ;

- porter de six mois à un an le délai de mise en place des commissions consultatives des services publics locaux (**article 15**).

D. LE STATUT DE PARIS, MARSEILLE ET LYON

1. A l'origine, seule la ville de Paris disposait d'un statut particulier

Il convient de rappeler que la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne dispose que « *la ville de Paris est une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale* ».

Puis, la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris tend à aligner Paris sur le droit commun, même si certaines spécificités sont maintenues, dues à la présence sur le même territoire de la commune et du département de Paris et à des raisons historiques : « *la commune de Paris est régie par le code de l'administration communale, sous réserve des dispositions de la présente loi* » (présence des arrondissements dotés de « *commissions d'arrondissement* » et préfet de police notamment).

2. Le droit existant : la « loi PML » du 31 décembre 1982

En 1982, est poursuivi l'alignement de Paris sur le droit commun, confirmé par la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris, qui a toutefois corrigé les « *inadvertances* » des lois de 1982. Ce faisant, le choix a été fait dès 1982 de doter Marseille et Lyon du même statut particulier, pour l'essentiel, que celui de Paris.

Le statut particulier des trois grandes villes résulte ainsi, principalement, de deux lois distinctes (codifiées aux articles L. 2511-1 et suivants du code général des collectivités territoriales et aux articles L. 271 et suivants du code électoral) :

- la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, dite « loi PML » ;

- la loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 relative à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseille.

La « loi PML » bouleverse l'organisation administrative de ces trois villes, jusqu'alors soumises au droit commun (Paris ne l'était que depuis la loi de 1975), en créant des **arrondissements dotés de conseils élus au suffrage universel direct**.

Les communes de Paris, Marseille et Lyon sont ainsi respectivement **divisées en vingt, seize et neuf arrondissements municipaux**. A Paris et Lyon, chaque arrondissement dispose d'un conseil d'arrondissement, tandis qu'à Marseille deux arrondissements (depuis la loi n° 87-509 du 9 juillet 1987) forment un secteur, doté d'une mairie de secteur.

Le conseil d'arrondissement est composé des conseillers municipaux et des conseillers d'arrondissement élus dans l'arrondissement ou le secteur. Le nombre des conseillers d'arrondissement est le double de celui des conseillers municipaux, sans toutefois pouvoir être inférieur à dix ni supérieur à quarante.

Les compétences du conseil municipal et celles des conseils d'arrondissement sont fixées par la loi. Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune : tous les rapports d'intérêt communal qui ne relèvent pas du pouvoir du maire lui sont soumis pour avis, notamment l'élaboration et le vote du budget, la définition d'un programme local d'habitat, la construction, l'équipement et l'entretien des établissements primaires de l'enseignement public, les questions d'environnement, l'action culturelle, les affaires économiques de la commune, etc.

Les compétences du conseil d'arrondissement consistent essentiellement en un **pouvoir de consultation**, mais **quelques pouvoirs de décision** lui sont aussi reconnus. Le conseil d'arrondissement, pour toute affaire intéressant l'arrondissement, peut adresser au maire de la ville des questions écrites et orales, demandant un débat au conseil municipal.

Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement de tous les équipements destinés aux habitants de l'arrondissement et dont la gestion revient (sauf cas particulier) au conseil d'arrondissement. Toutefois, la réalisation est subordonnée à la décision du conseil municipal. Le conseil d'arrondissement peut se voir déléguer par le conseil municipal la gestion d'un équipement ou d'un service communal.

Le conseil d'arrondissement désigne en son sein les représentants de la commune dans les organismes de l'arrondissement où la commune doit être représentée. Il est **saisi pour avis** des rapports et projets concernant les affaires dont l'exécution est prévue en tout ou partie dans les limites de l'arrondissement. Il est **consulté** par le maire de la commune avant toute délibération du conseil municipal sur le plan d'occupation des sols et tout projet d'urbanisme en général. Il est consulté par le conseil municipal sur le montant des subventions que celui-ci se propose d'accorder aux associations ayant leur activité sur l'arrondissement.

Les délibérations des conseils d'arrondissement, préparées et exécutées par le maire d'arrondissement, sont adressées au maire de la commune.

S'agissant des moyens financiers : pour assumer ses compétences, le conseil d'arrondissement dispose d'une **dotat ion globale d'arrondissement**, votée par le conseil municipal. Cette dotation globale comprend deux parts : l'une d'au moins 80 % pour les dépenses de fonctionnement des équipements, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers, assurés par la commune, l'autre de 20 % qui tient compte de la population et de sa composition socio-professionnelle.

Les dépenses et les recettes de fonctionnement du conseil d'arrondissement sont détaillées dans un **état spécial d'arrondissement**, annexé au budget de la commune. Le maire d'arrondissement engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial. Le conseil municipal peut donner délégation au conseil d'arrondissement pour traiter sur mémoires ou sur factures et pour passer des contrats à l'exception des marchés.

Pour assumer ses compétences, le conseil d'arrondissement dispose d'agents de la commune affectés auprès de lui. Le pouvoir de notation, d'avancement ou disciplinaire est exercé par le maire de la commune après avis du maire d'arrondissement.

Dans sa décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a déclaré **conforme à la Constitution** l'ensemble des dispositions de la « loi PML » :

- **l'institution de conseils d'arrondissement et de maires d'arrondissement élus**, dotés de certaines compétences de décision et de gestion, sans pour autant ériger les arrondissements en collectivités territoriales possédant la personnalité morale et un patrimoine propre : *« aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes ni d'instituer des organes élus autres que le conseil municipal et le maire »* ;

- **l'intervention du préfet dans la procédure de règlement des désaccords entre le maire de la commune et les maires d'arrondissement** : *« selon le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, le délégué du Gouvernement, outre la charge des intérêts nationaux, a celle du contrôle administratif et du respect des lois ; il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du délégué du Gouvernement pour pourvoir, sous le contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois »*.

3. La pratique actuelle à Paris, Marseille et Lyon va plus loin que ce que la loi prévoit

Lors de l'audition devant votre commission des Lois, M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, a souligné que la « loi PML » avait pu paraître comme **une loi de circonstance**, succédant à une proposition initiale tendant à faire des vingt arrondissements de Paris des communes de plein exercice. Toutefois, il a dressé **un bilan positif** de cette loi, en ce qu'elle avait institué un dialogue et favorisé les initiatives locales au niveau des arrondissements.

MM. Bertrand Delanoë, maire de Paris, Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, et Gérard Collomb, maire de Lyon, sont convenus que les pratiques marseillaises et lyonnaises allaient plus loin en termes de décentralisation que les pratiques parisiennes. En effet, pour des raisons historiques, la capitale, siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, connaît un statut marqué par une certaine centralisation.

a) Pouvoirs des mairies d'arrondissement

Les trois villes ont amélioré le dispositif financier de la « loi PML » en créant une dotation d'investissement pour les arrondissements. Elles ont aussi, le plus souvent, amélioré les procédures de consultation pour avis des conseils d'arrondissement.

A Lyon a été mise en place une pratique de la « loi PML » permettant d'atteindre un équilibre satisfaisant entre les trois niveaux : arrondissement, commune, communauté urbaine.

A Marseille, 22 mesures concrètes ont été adoptées afin d'améliorer les rapports entre la mairie centrale et les mairies de secteur. Peuvent être cités notamment : la réunion de la conférence de programmation suffisamment en amont des arbitrages budgétaires, afin que les mairies de secteur participent au choix des travaux à entreprendre dans leur secteur ; les contacts directs entre les « adjoints thématiques » et les services ; l'allocation aux maires de secteur de 10 francs par habitant afin de leur permettre de donner une priorité à un choix d'investissement ; la mention dans les délibérations du conseil municipal de l'avis des conseils d'arrondissement ; l'association des élus du secteur à l'instruction des dossiers ; la motivation lorsque l'avis du maire de secteur en matière d'urbanisme n'est pas suivi ; la remise en activité de la commission mixte paritaire, composée d'élus de secteur et de la mairie centrale, afin de statuer sur les conditions d'admission des équipements transférés ; l'augmentation significative des dotations globales de fonctionnement allouées aux mairies de secteur ; la mise à disposition de chaque mairie de secteur de contrats emploi-solidarité et d'emplois-jeunes.

b) Relations particulières entre la ville et la communauté urbaine, ou entre la ville et le département

- **A Paris**, deux collectivités territoriales distinctes partagent le même territoire : la ville de Paris et le département de Paris¹.
- **A Marseille et à Lyon**, il convient de rappeler que la loi n° 2000-1232 du 15 décembre 2000 tendant à permettre aux conseillers d'arrondissement de siéger au conseil d'une communauté urbaine, codifiée à l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, ouvre au conseil municipal de Paris, Marseille ou Lyon², la faculté de désigner des conseillers d'arrondissement pour siéger au conseil communautaire.

A Marseille, l'exercice des six compétences obligatoires par la **communauté urbaine Marseille Provence Métropole** conduirait à dessaisir tant le conseil municipal que les mairies de secteur. En conséquence, comme M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, l'a exposé en audition devant votre commission des Lois, le choix a été fait de **soumettre pour vœu** aux mairies de secteur, aux commissions municipales puis au conseil municipal les projets de rapports portant sur les compétences de la communauté urbaine, avant leur adoption par le conseil communautaire. Ce travail très important, qui mobilise les agents des deux collectivités dans un effort commun, constitue une réponse adaptée à l'exigence de proximité des concitoyens.

A Lyon, selon le maire M. Gérard Collomb, la situation est très différente de celles de la capitale et de la cité phocéenne. En effet, la communauté urbaine de Lyon (la « COURLY ») est ancienne, tandis que Paris ne participe pas à une structure intercommunale et que la communauté urbaine de Marseille, sous sa forme très intégrée actuelle, est de création beaucoup plus récente.

Il a mis en évidence que le budget de la COURLY représentait le double de celui de la ville. Aussi a-t-il souligné l'importance de maintenir un équilibre entre la décentralisation en direction des arrondissements et les transferts opérés au bénéfice de la communauté urbaine, afin de ne pas déposséder la ville de ses compétences et de ses moyens.

Il a donc estimé que la priorité à Lyon n'était pas de décentraliser de la mairie centrale vers les mairies d'arrondissement, mais de décentraliser de la communauté urbaine vers la ville ou vers des regroupements

¹ Article L. 3411-1 du code général des collectivités territoriales : « Outre la commune de Paris, le territoire de la ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale, le département de Paris. Les affaires de ces deux collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée, dénommée « conseil de Paris », présidée par le maire de Paris ».

² En pratique, seules sont concernées Lyon et Marseille, où existent des communautés urbaines. Il n'existe aucune structure intercommunale sur le territoire de la ville de Paris.

d'arrondissements ; il a cité à cet égard les compétences en matière de propreté et de voirie.

Les enseignements de la pratique locale démontrent, s'il en était besoin, qu'il est possible d'améliorer l'information des élus d'arrondissement, leur participation à la préparation et à la mise en œuvre des décisions, ainsi que leurs moyens d'action, sans pour autant alourdir ou ralentir les procédures ni remettre en cause l'unité municipale.

4. Plusieurs propositions de loi ont souligné l'intérêt de modifier la « loi PML », vingt ans après sa mise en oeuvre

Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent projet de loi s'inspirent largement d'une proposition de loi élaborée en avril 1999 par les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat et déposée dans les deux assemblées¹. D'autres propositions de loi sur le même sujet avaient été déposées à la même période². Sans être exhaustive, la présentation de leurs principales dispositions montre de nombreux points communs.

- **La proposition des députés et sénateurs socialistes** tend à redéfinir le cadre juridique et les compétences des arrondissements. Les **compétences** des arrondissements seraient renforcées. Pour les équipements de proximité, il s'agit d'opérer une inversion du système de la « loi PML ». La règle serait désormais que le conseil d'arrondissement assure la gestion courante des équipements de proximité, tandis que la gestion de ces équipements par le conseil municipal, qui continue à en assurer la construction et le gros entretien, constituerait l'exception. En matière d'urbanisme, le conseil d'arrondissement serait informé obligatoirement des opérations envisagées par la municipalité, et disposerait d'un droit de proposition pour le schéma d'aménagement ou le plan d'occupation des sols concernant le territoire de l'arrondissement.

La **démocratie locale** serait développée, par : la réduction du délai de réponse aux questions écrites des arrondissements ; l'instauration d'un droit de saisine du conseil d'arrondissement par un nombre d'habitants au moins égal à 3 % des électeurs inscrits ; la possibilité de création par le conseil d'arrondissement de comités ou conseils de quartier ou de commissions extra-

¹ Proposition de loi n° 1559 (AN, XIème législature) relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et proposition de loi n° 331 (Sénat, 1998-1999) présentée par MM. Michel Charzat, Bertrand Delanoë, Mme Danièle Pourtaud, MM. Claude Estier, Jean-Noël Guérini, Franck Serusclat.

² Proposition n° 454 (Sénat, 1998-1999) présentée par MM. Jacques Dominati et Bernard Plasait. Proposition de loi n° 1340 (AN, XIème législature) présentée par M. Georges Sarre. Proposition de loi n° 1390 (AN, XIème législature) présentée par les membres du groupe communiste.

municipales ; le renforcement du rôle des comités d'initiative et de consultation d'arrondissement.

Les **moyens financiers et en personnel** seraient adaptés en conséquence : une dotation d'investissement serait créée au bénéfice des arrondissements, et en fonctionnement une dotation d'action locale, s'ajoutant à l'actuelle dotation globale de fonctionnement, permettrait au conseil d'arrondissement de résoudre, au moins transitoirement, les situations les plus urgentes au regard de la sécurité des équipements et de la continuité des services publics relevant de la responsabilité du conseil d'arrondissement. Le maire d'arrondissement disposerait de l'autorité hiérarchique déléguée du maire de la commune sur l'ensemble des personnels affectés à la mairie d'arrondissement.

Enfin, une **commission municipale de coordination**, présidée par le maire de la commune, serait créée et se prononcerait sur la réalisation des investissements localisés en cours d'année, le détachement du personnel, la mise à disposition des services et leur coordination, les critères d'accès aux équipements, l'attribution de logements sociaux.

- **La proposition de loi de MM. Jacques Dominati et Bernard Plasait** souhaite mettre fin aux ambiguïtés et difficultés d'application de la « loi PML », qui ne permet pas d'établir un équilibre satisfaisant entre les compétences de la commune et celle des mairies d'arrondissement.

Elle propose l'alignement sur le droit commun en ce qui concerne les **pouvoirs de police municipale à Paris**, d'une part par l'abrogation de l'arrêté du 12 messidor an VIII qui définit les fonctions du préfet de police à Paris et l'investit des pouvoirs de police municipale, d'autre part par la consultation des conseils d'arrondissement sur la réglementation de la circulation et du stationnement.

Le **redécoupage du territoire parisien** et le développement de la coopération intercommunale passeraient par la création de trente arrondissements homogènes à Paris, d'une population moyenne d'environ 75.000 habitants (contre 18.000 à 224.000 aujourd'hui), et par la création d'un organe de consultation permanent, dénommé « comité des élus », comprenant le maire de Paris, les maires d'arrondissement et les maires des communes limitrophes.

Le renforcement de la démocratie participative se traduirait par la possibilité de créer des **comités consultatifs** sur tout problème d'intérêt local concernant tout ou partie du territoire de l'arrondissement, et par les **référendums d'arrondissement**.

Enfin, la responsabilisation accrue des mairies d'arrondissement consisterait à transférer aux conseils d'arrondissement un **pouvoir de décision** pour tous les équipements publics de proximité, dont la liste serait élargie, et à mettre à leur disposition de véritables **moyens financiers** : à la dotation globale de fonctionnement s'ajouterait une dotation pour l'information traitant de la vie locale, une dotation destinée au versement de subventions pour les actions d'intérêt local, ainsi qu'une dotation globale d'investissement. La **consultation** pour avis des conseils d'arrondissement et leurs attributions seraient élargies dans les domaines de l'urbanisme, des écoles ou de l'action sociale. Le droit à l'information des élus d'arrondissement serait également renforcé.

- **La proposition de loi des députés communistes** souligne qu'entre deux positions qu'elle écarte, à savoir d'une part la transformation des mairies d'arrondissement en collectivités territoriales à compétences limitées, voire en collectivités territoriales de plein exercice, d'autre part leur transformation en établissements publics territoriaux, la **délégation de compétences** entre mairie centrale et mairie d'arrondissement, autorités élues du suffrage universel, prévue par la « loi PML », reste le statut juridique le plus approprié.

Elle propose de développer la **démocratie locale** et la citoyenneté, en renforçant le rôle des comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA), en permettant au conseil d'arrondissement de créer des CICA de quartier, des commissions extra-municipales ou consultatives et des conseils ou comités de quartier. Le conseil d'arrondissement pourrait être saisi d'une pétition réunissant un nombre d'habitants au moins égal à 1 % des électeurs de l'arrondissement. Le référendum d'initiative locale serait étendu aux arrondissements.

Le renforcement du **rôle des mairies d'arrondissement** passerait par la réduction du délai de réponse aux questions écrites, l'inscription de droit des questions orales à l'ordre du jour du conseil municipal et l'augmentation des indemnités des conseillers d'arrondissement. L'information de la population de l'arrondissement serait reconnue comme une compétence partagée de la mairie d'arrondissement et de la mairie centrale. Les **compétences** des mairies d'arrondissement seraient étendues, notamment en ce qui concerne la gestion et la création des équipements de proximité, la mise à disposition du personnel nécessaire à l'entretien des équipements transférés, ainsi qu'en matière d'action sociale, de logement, de sécurité ou en matière scolaire.

Les **moyens financiers et en personnel** des mairies d'arrondissement seraient confortés par l'élargissement de la dotation globale d'arrondissement : dotation de fonctionnement et d'animation, dotation d'information et d'impulsion de la démocratie locale, dotation de recettes.

Le maire d'arrondissement disposerait de l'autorité hiérarchique déléguée du maire de la commune sur l'ensemble des personnels affectés à la mairie d'arrondissement.

Les mécanismes de concertation entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement seraient corrigés par l'institution d'une procédure obligatoire devant la **commission mixte paritaire d'arrondissement**, suivie d'une deuxième lecture par le conseil d'arrondissement. En dernier ressort, si le désaccord persiste, le conseil municipal délibère, pleinement informé de l'avis défavorable du conseil d'arrondissement.

- **La proposition de loi de M. Georges Sarre** propose de clarifier la **répartition des compétences** entre mairie centrale et mairies d'arrondissement. En particulier, les mairies d'arrondissement doivent gérer effectivement, de manière déconcentrée, tous les équipements de proximité utilisés majoritairement par la population de l'arrondissement. La proposition de loi tend à éliminer toute possibilité de désaccord entre mairies centrale et d'arrondissement sur les compétences respectives de l'une et de l'autre, sur les modalités de gestion des équipements et services transférés, ainsi que sur les relations financières, en inscrivant dans la loi une liste des équipements transférés et une définition du mode de calcul des crédits d'animation qui ne soient pas susceptibles d'interprétation.

Sur la question des **personnels**, elle propose d'établir un mécanisme de convention entre mairie centrale et mairie d'arrondissement, qui permette d'assurer le fonctionnement quotidien des équipements et services dévolus à l'arrondissement, sous l'autorité déléguée du maire d'arrondissement et dans le respect du statut du personnel.

Avec pour objectif le développement de la **démocratie locale** à l'échelle des arrondissements, elle propose de renforcer dans la pratique le rôle des comités d'initiative et de consultation d'arrondissement et de permettre au conseil d'arrondissement de formuler un avis sur des propositions de subvention différentes de celles du conseil municipal.

Enfin, elle tend à créer une structure intercommunale à Paris, dont l'organe délibérant serait le **Haut Conseil de l'agglomération parisienne**.

Aucune de ces propositions de loi n'a été examinée en séance publique par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

5. Le vote de l'Assemblée nationale

S'inspirant de ces propositions de loi, les députés ont adopté, par voie d'amendements extérieurs, plusieurs modifications de la « loi PML », au cours d'un débat marqué par de nombreux incidents de séance.

En effet, la discussion de ces amendements a été scindée sur trois séances ; de nombreux amendements n'ont pu être examinés par la commission des Lois de l'Assemblée nationale ; le Gouvernement comme le rapporteur n'ont souvent avancé aucun argument de fond pour accepter ou rejeter ces amendements.

Les ajouts de l'Assemblée nationale tendent à :

- prévoir la **consultation** des maires d'arrondissement sur les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation (**article 15 bis**) ;

- réduire de trois mois à 45 jours le délai au bout duquel une **question écrite** sur une affaire intéressant un arrondissement, adressée par le conseil de cet arrondissement au maire de la commune, et restée sans réponse, est de droit inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal (**article 15 ter**) ;

- améliorer la consultation et l'information des maires d'arrondissement en matière **d'urbanisme** (**article 15 quater**) ;

- redéfinir les **équipements de proximité** pour lesquels le conseil d'arrondissement est compétent, en inversant la logique actuelle ; l'inventaire des équipements qui ne sont pas des équipements de proximité serait donc fixé par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé, **l'arbitrage du préfet étant maintenu** (**articles 15 quinquies et 15 sexies**) ;

- prévoir la **désignation** par le conseil d'arrondissement des représentants de la commune dans les conseils d'école (**article 15 septies**) ;

- augmenter les prérogatives de la **commission mixte paritaire**, composée de représentants du maire de l'arrondissement et du maire de la commune, pour la définition des conditions d'utilisation des équipements de proximité (**article 15 octies**) ;

- transformer en obligation la faculté actuelle pour le conseil municipal de donner délégation aux conseils d'arrondissement pour **traiter sur mémoire ou sur factures** et pour passer des contrats, à l'exception des marchés publics (**article 15 nonies**) ;

- permettre à un cinquième des électeurs de l'arrondissement de saisir le conseil d'arrondissement en vue de l'organisation d'une consultation sur toute question intéressant l'arrondissement, c'est-à-dire autoriser le **référendum d'arrondissement** (**article 15 decies**) ;

- créer une **section d'investissement**, composée uniquement de crédits de paiement, au sein des états spéciaux d'arrondissement (**article 15 undecies**) ;

- créer une « **dotation d'action locale** » s'ajoutant à la dotation globale de fonctionnement actuellement versée aux arrondissements et constituant une dépense obligatoire pour la commune (**article 15 duodecies**) ;

- prévoir que les directeurs de section du centre d'action sociale sont nommés par le maire de Paris sur proposition des maires d'arrondissement (**article 15 terdecies**) ;

- redéfinir les **pouvoirs de police du maire de Paris**, chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, de bruits de voisinage et de maintien du bon ordre dans les foires et marchés (**article 15 quaterdecies**) ;

- poser la **compétence de principe du maire de Paris en matière de police**, la compétence du préfet de police devenant une compétence d'attribution (**article 15 quindecies**) ;

- supprimer la **questure** de la ville de Paris (**article 15 sexdecies**) ;

- assouplir les règles de **recrutement** des secrétaires généraux et des collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement et renforcer la mise à disposition des maires d'arrondissement des personnels de la commune (**article 15 septedecies**).

6. La position de la commission

a) La procédure utilisée pour modifier la « loi PML » apparaît contestable

La réforme proposée de la « loi PML » résulte d'amendements parlementaires. Sans remettre en cause la légitimité d'une telle initiative, il n'en demeure pas moins que plusieurs étapes ont manqué à leur élaboration : une concertation véritable avec les élus des trois grandes villes concernées, un arbitrage interministériel, l'avis du Conseil d'Etat et l'adoption en Conseil des ministres. Cette situation est aggravée par le fait que certains des amendements n'ont pas été examinés par la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

De plus, ces amendements semblent n'avoir été rédigés qu'au regard de la situation parisienne, alors même que la plupart d'entre eux ont vocation à s'appliquer tout autant à Paris qu'à Marseille et à Lyon.

b) Approuver les mesures qui tiennent compte de vingt années de pratique de la « loi PML »

Votre commission des Lois vous propose d'approuver les dispositions conférant davantage de pouvoirs aux conseils d'arrondissement, sous réserve de ne pas mettre en cause **l'unité communale** et la cohérence des politiques municipales, ainsi que la plupart des autres mesures proposées, dont elle remarque qu'elles ne constituent pas un bouleversement de l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, mais des aménagements utiles après un peu moins d'une vingtaine d'années de pratique de la loi.

En effet, comme l'ont souligné MM. Bertrand Delanoë, maire de Paris, Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, et Gérard Collomb, maire de Lyon, devant votre commission, **la plupart de ces mesures correspondent déjà à la pratique actuelle des trois grandes villes** (consultation du conseil d'arrondissement, section d'investissement, assouplissement des règles de recrutement des personnels). Elle vous propose également d'adopter les dispositions relatives au pouvoir de police du maire de Paris et à la suppression de la questure de la ville de Paris.

Toutefois, votre commission vous proposera de ne pas retenir quelques dispositions qui menacent l'unité communale (référendum d'arrondissement), ou ne semblent pas directement utiles, au regard des possibilités déjà offertes par le droit existant (dotation d'action locale).

Enfin, elle vous proposera d'apporter une première solution à la question de la définition des équipements de proximité, pour lesquels les arrondissements sont compétents. A cette question est directement liée celle des conflits éventuels entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement. Il s'agirait de **ne plus confier le règlement de conflits entre élus à l'appréciation du préfet et du président du tribunal administratif, mais au conseil municipal**.

Le contrôle de légalité s'appliquerait bien entendu à la délibération du conseil municipal, qui pourrait ainsi faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (sans préjudice des autres recours possibles).

c) Les modifications proposées par la commission

Les principales modifications concernant Paris, Marseille et Lyon que votre commission des Lois vous proposera consistent à :

- clarifier la **définition des équipements de proximité** pour lesquels les conseils d'arrondissement sont compétents (**article 15 quinquies**) ;

- prévoir que l'inventaire des équipements de proximité est fixé par **délibérations concordantes** du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé (**article 15 sexies**) ;

- prévoir qu'en cas de **désaccord** entre la mairie centrale et une mairie d'arrondissement, l'inscription d'un équipement à l'inventaire des équipements de proximité ne sera plus réglée par le préfet après avis du tribunal administratif mais **par le conseil municipal** lui-même (**article 15 sexies**) ;

- **supprimer** la possibilité d'organiser un **référendum d'arrondissement** (**article 15 decies**) ;

- supprimer la « *dotation d'action locale* » se superposant à l'actuelle dotation de fonctionnement des arrondissements (**article 15 duodecies**) ;

- **rétablir l'autorité du conseil municipal en cas de désaccord** entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur l'importance des services mis à la disposition de ce dernier ou sur les modalités de la mise à disposition (**article 15 septdecies**).

Votre rapporteur a souhaité associer à ses travaux les trois grandes villes. Votre commission des Lois demeure donc attentive à toutes les améliorations qui pourraient être apportées à ces propositions.

E. DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A l'issue de son examen par l'Assemblée nationale en première lecture, le présent projet de loi traite moins de la démocratie de proximité qu'il ne constitue un texte « fourre-tout », portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

- *Les comités de massif*

L'Assemblée nationale a introduit deux articles additionnels relatifs aux **comités de massif**, inséré dans un chapitre III du titre premier.

L'**article 12 bis** prévoit la réunification du massif des Alpes, actuellement divisé entre Alpes du Nord et Alpes du Sud, avec pour conséquence la fusion des deux comités de massif actuels. L'**article 12 ter** tend à placer les comités de massif sous la co-présidence du représentant de l'Etat dans la région, coordinateur de massif, et d'un élu local.

Votre commission des Lois vous propose d'inscrire dans la loi l'existence de la commission permanente des comités de massif, composée en majorité d'élus locaux, et de prévoir que le président de cette commission sera, avec le représentant de l'Etat, le co-président du comité de massif.

- *Remplacement du conseil général par le conseil départemental*

Votre commission des Lois a supprimé la disposition adoptée par l'Assemblée nationale pour remplacer la dénomination du conseil général par celle de conseil départemental, une telle modification ne paraissant pas répondre à un problème d'identification de l'assemblée départementale et étant, de surplus, de nature à accroître les charges de fonctionnement (**article 15 quinquies**).

Elle vous proposera de modifier en conséquence l'ensemble du projet de loi (**article 11 ter**).

- *Législation sur les incompatibilités*

Elle a aussi logiquement approuvé la **reprise par les députés d'une disposition déjà adoptée par le Sénat**, le 17 mai 2001, dans une proposition de loi tendant à actualiser plusieurs dispositions du code électoral, afin d'ajuster la nouvelle législation sur les incompatibilités entre mandats électoraux.

Il s'agirait d'accorder une **liberté de choix entre mandats à l'élu dont la situation d'incompatibilité résulte de l'acquisition automatique d'un mandat comme suivant de liste**, dans le but d'éviter une obligation de renoncer à un mandat acquis quelques semaines auparavant, et ce au bénéfice d'un mandat acquis ensuite, mais sur la base d'un scrutin pouvant remonter à plusieurs années (**article 15 sexvies**).

- *Mode de scrutin municipal en Polynésie française*

L'Assemblée nationale a aussi adopté un article additionnel pour **étendre à la Polynésie française le mode de scrutin municipal applicable en métropole**, le régime des communes de moins de 3.500 habitants y étant actuellement en vigueur dans toutes les communes (**article 15 septvies**).

Sous réserve d'une précision concernant le cas des communes associées, votre commission des Lois vous propose d'accepter cette disposition de nature à permettre la représentation des minorités dans les conseils municipaux des villes de Polynésie française dans les mêmes conditions qu'en métropole.

- *Les sondages de caractère électoral*

Votre commission des Lois vous propose d'insérer dans le projet de loi, sous la forme d'un article additionnel, une **disposition concernant les sondages d'opinion de caractère électoral déjà adoptée par le Sénat** sur le rapport de notre collègue M. Patrice Gélard dans le cadre de la même proposition de loi tendant à actualiser plusieurs dispositions du code électoral.

L'interdiction de publier des sondages d'opinion de caractère électoral dans la semaine qui précède un scrutin n'apparaît en effet plus adaptée à l'évolution des moyens de communication, permettant en particulier la réception en France **d'enquêtes d'opinion diffusées depuis un pays qui ne disposerait pas d'une législation adéquate pour le contrôle de leur qualité.**

Il convient donc d'autoriser la publication de ces sondages (jusqu'à la veille du scrutin à zéro heure), mais en renforçant le contrôle de ceux qui sont publiés durant les deux semaines avant le scrutin.

L'arrêt de la Cour de cassation du 4 septembre 2001 considérant que l'interdiction de publier des sondages de caractère électoral n'était pas conforme à la Convention européenne doit en effet conduire le législateur à prendre ses responsabilités et à se prononcer lui-même sur les dispositions les plus adaptées.

L'approche d'échéances électorales majeures démontre l'urgence qu'il y a à prendre des dispositions législatives en la matière afin **d'éviter une incertitude juridique**, dont témoigne la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) n° 2001-4 du 23 octobre 2001 à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue de l'élection présidentielle.

Constatant que toute condamnation pénale de la publication d'un sondage de cette nature encourrait, du fait de cette nouvelle jurisprudence, la cassation, **le CSA n'en déduit pas que la loi est désormais dépourvue de toute portée, mais qu'« une telle diffusion pourrait toutefois être considérée par le Conseil constitutionnel comme de nature à altérer la sincérité du scrutin, avec les conséquences électorales que cela pourrait comporter¹ ».**

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** après l'article 15 *septvicies* afin de :

1 - circonscrire à la veille et au jour d'un scrutin (jusqu'à l'heure de sa clôture) l'interdiction de publier ou de diffuser un sondage

¹ Le Conseil constitutionnel saisi de cette recommandation s'est déclaré incompétent pour en connaître le 13 décembre 2001. Il a estimé que les conditions lui permettant de statuer avant la proclamation des résultats sur une contestation d'actes susceptibles de conditionner la régularité d'un scrutin à venir n'étaient pas réunies.

d'opinion de caractère électoral, actuellement applicable pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin.

Toutefois, pour les élections législatives et cantonales, la publication de sondages sur des **résultats individualisés** dans une ou plusieurs circonscriptions demeurerait interdite dans la semaine qui précède un scrutin (afin de préserver l'égalité entre les candidats), tandis que la publication de sondages sur la **tendance au plan national** du corps électoral deviendrait autorisée jusqu'à la veille du scrutin à zéro heure ;

2 - s'agissant des sondages publiés ou diffusés pendant les deux semaines qui précèdent un tour de scrutin :

a - de prévoir que les **mises au point**, déjà prévues par la loi, demandées par la Commission des sondages seraient publiées ou diffusées par les organes d'information concernés **dans les 24 heures et dans les conditions susceptibles de susciter un écho comparable à celui du sondage lui-même, selon les formules retenues en matière de droit de réponse pour la presse écrite ou audiovisuelle ;**

b - en ce qui concerne les sondages publiés ou diffusés **depuis un lieu se situant hors du territoire national**, que la Commission des sondages puisse, si nécessaire, imposer la **diffusion d'une mise au point par les chaînes publiques** de télévision et de radiodiffusion et, le cas échéant, **par tout organe d'information qui, en France, aurait fait état de ce sondage, sous la forme d'un droit de réponse, comme dans l'hypothèse précédente.**

• *Partition des directions départementales de l'équipement et transfert des services*

Votre commission des Lois vous proposera de prévoir le **transfert des directions départementales de l'équipement (DDE) aux départements qui ont déjà mis en œuvre la partition** des services au titre de la loi du 31 décembre 1992.

Ce faisant, elle ne considère pas avoir apporté une réponse définitive, dans la mesure où **chaque département se trouve dans une situation spécifique** et ne peut se voir imposer le transfert pur et simple des DDE.

Cette proposition a davantage pour but de susciter le débat devant le Parlement, s'agissant d'une question qui préoccupe les conseils généraux depuis plus de dix ans (**article additionnel avant l'article 15 octodécies**).

• *Gardes champêtres intercommunaux*

L'Assemblée nationale a introduit la faculté pour un établissement public de coopération intercommunale de recruter des gardes champêtres (**article 46 quinquies**, transféré dans un **article additionnel avant**

l'article 15 octodecies). Votre commission des Lois se réjouit de la reprise d'une disposition votée à plusieurs reprises par le Sénat.

- *Fonctionnement des conseils*

Votre commission des Lois a approuvé l'**article 15 octodecies** qui vise à renforcer les attributions des maires, des présidents de conseil général et des présidents de conseil régional en matière d'emprunt, en leur permettant de bénéficier de délégations de leurs assemblées délibérantes.

De même, elle n'oppose aucune objection à l'adoption de l'**article 15 novodecies** qui tend à permettre aux futurs conseils départementaux de désigner, à l'instar des conseils régionaux, de quatre à quinze vice-présidents, contre dix actuellement, dans la limite de 30 % des effectifs du conseil général.

- *Dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale*

En revanche, votre commission des Lois vous propose de **supprimer l'article 15 vicies** qui prévoit le rattachement automatique aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération des offices publics d'aménagement et de construction et des offices publics d'habitations à loyers modérés dépendant de leurs communes membres.

Il convient en effet de conserver de la souplesse au dispositif de rattachement des OPAC et des OPHLM aux établissements publics de coopération intercommunale et de se donner le temps d'évaluer l'application des dispositions introduites par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains il y a peine un an.

L'**article 15 unvicies** tend à permettre à une communauté urbaine de décider l'attribution de fonds de concours à une commune membre afin de contribuer à la réalisation d'équipements « *dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal* ».

Votre commission des Lois rappelle que le droit actuel, issu de la loi du 12 juillet 1999, permet aux communautés urbaines, mais également aux communautés d'agglomération et communautés de communes, d'attribuer des fonds de concours à la réalisation ou au **fonctionnement** d'équipements d'intérêt commun.

Elle vous propose donc de conserver le droit existant, tout en précisant que ces équipements devront être d'une utilité qui dépasse manifestement l'intérêt communal. Cette notion semble en effet d'une acception moins restrictive que celle d'intérêt commun.

L'**article 15 duovicies** vise à autoriser les syndicats mixtes chargés de la gestion d'un parc naturel régional à déroger à la règle selon laquelle le nombre de sièges détenus au comité syndical par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre est proportionnel à sa contribution au budget du syndicat. Il prévoit également que leurs présidents devront être élus par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le Bureau qu'il aura constitué.

Consciente des difficultés d'application du droit actuel et dans un souci d'égalité, votre commission des Lois vous propose de prévoir, pour l'ensemble des syndicats mixtes ouverts, d'une part, que la **répartition des sièges** au sein du comité syndical est **fixée par les statuts**, d'autre part, que le **président** du syndicat est **élu** par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le Bureau qu'il a constitué.

- *Dispositions financières*

L'**article 15 tervicies** vise à aménager les modalités de calcul de l'attribution de compensation versée en cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique.

L'**article 15 quatervicies** soumet à la commission consultative sur l'évaluation des transferts de charges les dépenses résultant de transferts de compétences entre les régimes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

S'agissant de ces deux articles, votre commission des Lois s'en remet à l'avis de la commission des Finances.

Enfin, après mûre réflexion, votre commission des Lois ne vous proposera pas d'intégrer dans ce texte les dispositions de la **proposition de loi** n° 368 (2000-2001), déposée par notre collègue Jacques Oudin et plusieurs sénateurs membres du groupe du Rassemblement pour la République, tendant à conférer au **Comité des finances locales** le caractère d'**autorité administrative indépendante**.

En effet, une telle réforme **va de pair avec la rénovation de l'ensemble du système de financement des collectivités territoriales** dont chacun convient de la nécessité tant il est « *à bout de souffle* », selon l'expression du président du Sénat, M. Christian Poncelet, devant le 84^{ème} Congrès de l'Association des maires de France et des présidents de communautés de France.

II. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Pour la troisième fois en un an, le Sénat examine en première lecture des dispositions législatives concernant ce que l'on appelle communément le « *statut de l'élu* ».

Dans un premier temps, M. Christian Poncelet, président du Sénat, a pris l'initiative, le 23 novembre 2000, de demander l'inscription à l'ordre du jour réservé du Sénat du 18 janvier 2001 de plusieurs propositions de loi sur cette question¹.

S'appuyant sur les travaux de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation², le Sénat a adopté des propositions assez complètes concernant l'ensemble des mandats locaux, sur proposition de sa commission des Lois et de son rapporteur M. Jean-Paul Delevoye³.

Pour sa part, l'Assemblée nationale avait, le 14 décembre 2000, adopté une proposition de loi relative aux fonctions électives municipales, n'abordant que certains aspects de la question et ne concernant pas les titulaires des mandats départementaux et régionaux.

Au lieu de demander à l'Assemblée nationale d'examiner à son tour le texte plus complet du Sénat, le Gouvernement a choisi, à l'inverse, d'inscrire à l'ordre du jour du Sénat le texte adopté par les députés.

Le Gouvernement ayant ensuite décidé de reporter l'examen de cette proposition de loi à une date indéterminée, le Sénat, marquant son vif attachement pour cette question, a décidé d'inscrire le texte des députés à l'ordre du jour de sa séance mensuelle réservée du 8 février 2001 et, sur le fond, de confirmer son vote du mois précédent.

Toutefois, la navette des deux propositions de loi n'a pas été poursuivie et le Gouvernement, dédaignant sans doute quelque peu l'initiative parlementaire, a préféré insérer dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité des dispositions, en partie inspirées du texte du Sénat, sur les conditions d'exercice des mandats locaux (**titre II et articles 16 à 42 du projet de loi**), qui n'ont subi que peu de modifications à l'Assemblée nationale.

Votre commission des Lois a examiné les dispositions proposées dans le présent projet de loi dans le même esprit constructif que lors des deux procédures précédentes.

¹ Documents Sénat n° 398, 443, 454 (1999-2000), 59 rectifié et 98 (2000-2001).

² Président M. Jean-Paul Delevoye et rapporteur M. Michel Mercier. Voir document Sénat n° 447 (1999-2000).

³ Document Sénat n° 177 (2000-2001).

A. UNE LENTE ÉVOLUTION DU PRINCIPE DE GRATUITÉ

Sans reprendre point par point les éléments développés par M. Jean-Paul Delevoye dans son rapport n° 177 précité, à propos de « l'état des lieux », il convient de souligner à quel point les développements de la décentralisation, mais aussi une complexification – pas toujours inévitable - de la législation et de la réglementation, la montée des attentes de la population et aussi la judiciarisation de la société nécessitent, de la part de l'élu, un plus grand investissement dans la préparation de ses dossiers.

Il lui faut donc plus de formation, plus de temps pour exercer ses responsabilités, au préjudice de sa vie professionnelle à laquelle il peut être contraint de renoncer, au moins provisoirement, avec les conséquences que cela entraîne pour son niveau de vie et aussi pour sa protection sociale (assurance maladie, constitution des droits à pension), sans oublier les difficultés de réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

On trouvera en annexe n° 1 du présent rapport une actualisation, après les élections municipales de 2001, des chiffres sur les catégories socioprofessionnelles d'appartenance des maires, laissant apparaître une progression des enseignants et des retraités.

Ces évolutions traduisent le fait que chaque catégorie socioprofessionnelle ne dispose pas de facilités comparables pour concilier l'exercice de plus en plus exigeant d'un mandat avec la poursuite d'une activité professionnelle ou sa reprise à l'issue du mandat.

Il convient aujourd'hui de réduire le décalage grandissant entre l'accroissement des responsabilités des élus et l'aménagement des conditions d'exercice de leur mandat, sans pour autant le professionnaliser.

Le principe de gratuité des mandats électoraux et des fonctions électives demeure affirmé par l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* ».

Le principe de gratuité a cependant été progressivement aménagé.

Une loi du 21 mars 1831 avait prévu que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de membre du corps municipal (étaient) essentiellement gratuites et ne (donnaient) lieu à aucune indemnité ni frais de représentation* ».

Le principe de gratuité ainsi affirmé coïncidait avec l'exercice des responsabilités publiques par des notables, dotés d'une sécurité financière, gage de l'impartialité de leurs décisions.

Il trouvait aussi son origine dans le souci de mettre l'accent sur le dévouement de l'élu et a été invoqué comme la preuve de son désintéressement.

La **loi du 10 août 1871** relative aux conseils généraux confirme le principe de gratuité en précisant que « *les membres de la commission départementale ne reçoivent aucun traitement* ».

Une première atténuation est apportée à ce principe par la **loi municipale du 5 avril 1884**, autorisant le **remboursement de frais** résultant de l'exécution de mandats spéciaux.

Plus tard, la **loi du 27 février 1912** institue des indemnités de déplacement et de séjour pour permettre aux conseillers généraux de participer aux réunions de leur assemblée, dans des lieux souvent éloignés de leur domicile.

Ces aménagements du principe de gratuité étaient donc limités à des remboursements de frais, en aucune façon assimilables à des revenus.

Un tournant est pris avec la publication des ordonnances du **26 juillet 1944** et du **21 février 1945** prévoyant pour les communes la possibilité d'attribuer des indemnités de fonction aux maires et aux adjoints, à la charge des budgets communaux.

Parallèlement aux mesures prévues pour les fonctionnaires par le statut général de 1946, la **loi du 2 août 1949** crée une obligation pour les employeurs d'**accorder aux salariés élus le temps nécessaire à leur participation aux séances plénières des assemblées délibérantes.**

Le régime de **retraite des maires** a été institué par la loi n° 72-1201 du **23 décembre 1972.**

Le Sénat a largement participé à la réflexion en vue de l'établissement de garanties pour faciliter l'exercice des mandats locaux, en particulier au travers d'un **groupe de travail, constitué en avril 1978, dont M. Roger Boileau était le rapporteur.**

Ce groupe de travail, créé dans le cadre de la préparation du **projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales**¹ dont l'examen a été interrompu par l'alternance de 1981, a fait ressortir que le maire était un gestionnaire accomplissant une mission rendant souvent difficile la conciliation de son mandat avec sa vie professionnelle et sa vie familiale.

¹ Dont le titre III concernait le « statut de l'élu ».

Il s'est prononcé pour une approche réaliste du principe de gratuité des mandats et pour le développement du principe d'égal accès au mandat dans le respect de l'autonomie des collectivités locales¹.

Le dispositif retenu comportait quatre orientations : le relèvement des indemnités forfaitaires en contrepartie du maintien du principe de gratuité, la création d'un statut protecteur en faveur des maires des villes de plus de 100.000 habitants, le renforcement du régime des autorisations d'absence et l'amélioration des pensions de retraite.

Le processus de décentralisation, relancé à partir de 1982 a posé avec une plus grande acuité la question des moyens nécessaires à l'accomplissement par l'élu local de ses nouvelles responsabilités.

Ainsi, **l'article 1^{er} de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoit que *« des lois détermineront (...) le statut de l'élu »*.

Dans cette perspective, à la demande du Gouvernement, notre collègue **M. Marcel Debarge a établi un premier rapport, en 1982**, qui devait déboucher sur l'adoption par le Conseil des ministres, en septembre 1983, d'un **projet de loi qui n'a cependant jamais été inscrit à l'ordre du jour des assemblées parlementaires.**

Le rapport « Debarge » mettait l'accent sur la formation de tous les élus, la revalorisation substantielle des indemnités, le droit à une retraite décente, l'assouplissement du régime des autorisations d'absence, les crédits d'heures et la réinsertion sociale de l'élu en fin de mandat.

Une nouvelle mission a été confiée à M. Marcel Debarge en 1988, dont les conclusions, publiées deux ans plus tard, ont été largement reprises dans **la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.**

Ce texte, **qui constitue aujourd'hui l'essentiel du « statut de l'élu »**, met en œuvre quatre orientations : la revalorisation des indemnités de fonction, leur généralisation à toutes les catégories d'élus, le rapprochement vers le droit commun du régime fiscal des indemnités et leur écrêtement en cas d'exercice simultané de plusieurs mandats.

Afin d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, la **mission sénatoriale commune d'information** chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales² a formulé des **propositions pour**

¹ Document Sénat n° 391 (1977-1978).

² Présidée par M. Jean-Paul Delevoye et dont M. Michel Mercier était le rapporteur : voir le rapport Sénat n° 447 (1999-2000).

concilier plus aisément une activité professionnelle avec l'exercice d'un mandat local, comme l'assimilation des crédits d'heures à des périodes de travail effectif pour le calcul des cotisations sociales afin de préserver les droits sociaux des élus.

La mission sénatoriale a aussi préconisé, pour **faciliter l'exercice à plein temps du mandat local**, l'extension du champ d'application du régime de suspension du contrat de travail et l'instauration d'une allocation d'aide au retour à la vie professionnelle, financée par les collectivités.

La mission d'information a préconisé une revalorisation des indemnités de fonction, la clarification juridique de leur statut et que leur taux maximal soit appliqué aux élus, sauf délibération contraire de l'assemblée concernée ou application de la législation sur l'écrêtement des indemnités.

Elle a, enfin, souhaité un renforcement des dispositions relatives à la formation.

Ces recommandations, que le Sénat a suivies dans ses votes des 17 janvier et 8 février 2001 sur les propositions de loi précitées, se retrouvent, pour un certain nombre d'entre elles, dans le présent projet de loi.

B. LA POSITION DU SÉNAT : FAVORISER LA DIVERSITÉ SOCIOLOGIQUE DES ÉLUS SANS PROFESSIONNALISER LE MANDAT

Le Sénat n'a, en effet, pas souhaité mettre en place un système de carrière de l'élu, selon lequel, en contradiction avec tout principe démocratique, il accéderait par étapes successives à des mandats de plus en plus importants, selon un plan de carrière.

Il a donc **refusé de professionnaliser le mandat** ou de donner à l'élu un statut d'agent civique territorial, comme le préconisait la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy.

Ce faisant, **le Sénat n'a pas entendu élaborer un statut de l'élu**, susceptible d'être perçu comme comportant des privilèges pour les titulaires de mandats, mais plutôt permettre un meilleur fonctionnement de la démocratie locale par une **participation plus équilibrée des diverses catégories socioprofessionnelles**.

Il convient donc, à cet effet, de permettre une compensation aussi équitable que possible des charges croissantes qui pèsent sur les élus afin de favoriser un égal accès de tous aux responsabilités locales.

L'accroissement des compétences des collectivités territoriales, liée à la décentralisation, une réglementation instable et de plus en plus complexe, des attentes toujours plus fortes de la population requièrent des élus une meilleure formation et une plus grande disponibilité, ce qui implique des moyens nouveaux pour permettre aux élus de faire face à leurs responsabilités. **Il s'agit donc bien d'une condition de la décentralisation.**

Certes, les mesures adéquates ont un **coût élevé**, qui peut être considéré comme un élément important du **prix de la démocratie**.

Le Sénat a considéré, en janvier et février dernier, lors de l'examen des propositions de loi concernant les conditions d'exercice des mandats locaux, **qu'il appartenait d'abord aux collectivités territoriales de remplir pleinement les responsabilités qui leur ont été confiées par la Constitution.**

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, établi par l'article 72 de la Constitution, donne mission à celles-ci de définir, dans des conditions prévues par la loi, le niveau de protection sociale et d'indemnités qu'elles souhaitent accorder à leurs élus, compte tenu des charges réelles du mandat exercé et d'en assurer la charge financière.

Ce **principe de libre administration** suppose aussi que les collectivités disposent d'une maîtrise suffisante de leurs ressources, sans être les obligées de l'État. Ceci a justifié l'adoption par le Sénat, le 26 octobre 2000, d'une **proposition de loi constitutionnelle, à l'initiative du président Poncelet, relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières**. Ce texte, qui n'a pas été examiné par l'Assemblée nationale, prescrit que **la moitié des ressources de chaque catégorie de collectivités soit constituée de recettes fiscales et autres ressources propres et que toute suppression d'une recette fiscale perçue par une collectivité donne lieu à l'attribution de recettes fiscales d'un montant équivalent**.

Toutefois, la libre administration des collectivités territoriales **n'exonère pas l'État de ses responsabilités, en termes de solidarité nationale, vis-à-vis des collectivités dont les ressources sont les plus faibles ou dont les charges sont les plus élevées.**

C. LE PROJET DE LOI REPREND DES DISPOSITIONS DÉJÀ RETENUES PAR LE SÉNAT

Pour caractériser brièvement la situation actuelle, on constatera que les collectivités territoriales n'utilisent généralement pas leur « enveloppe budgétaire » de **formation**, et ce en dépit de la technicité croissante des dossiers.

S'agissant des **indemnités de fonction**, la difficulté porte moins sur leur montant que sur leur répartition entre les membres de l'équipe municipale, selon les charges qu'ils supportent effectivement.

L'importance du **temps nécessaire à l'exercice d'un mandat** conduit, suivant les cas, soit à améliorer les conditions dans lesquelles les élus peuvent l'exercer concomitamment avec la poursuite de leur activité professionnelle, soit à leur donner les moyens de se consacrer exclusivement à celui-ci, mais avec des facilités **de réinsertion professionnelle**, à l'issue du mandat. Une meilleure **respiration entre la société civile et la société publique** apparaît en effet indispensable au développement de la démocratie locale.

Pour ce qui est de la **protection sociale**, elle doit être renforcée dans toutes les hypothèses, pour **tenir compte des droits que l'élu ne peut constituer en raison de l'exercice de son mandat**, soit parce qu'il a suspendu son activité professionnelle, soit parce qu'il doit prélever sur une partie sensible de son temps de travail pour l'exercer.

Le **titre II du projet de loi**, relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, comporte de nombreuses dispositions reprises des propositions de loi adoptées par le Sénat les 17 janvier et 8 février 2001.

Il comprend sept chapitres relatifs respectivement à la conciliation du mandat local avec une activité professionnelle, aux garanties à l'issue du mandat, à la formation, aux indemnités de fonction, aux remboursements de frais, à la protection sociale et à diverses dispositions particulières d'application.

Le **chapitre Ier (articles 16 à 18)** relatif à la **conciliation du mandat local avec une activité professionnelle** institue un congé pour campagne électorale, aménage le barème du crédit d'heures et celui des pertes de revenus subies par les élus non indemnisés.

L'article 16 étend aux élections locales et européennes le congé pour campagne électorale de 20 jours non rémunérés prévu actuellement pour les candidats aux élections parlementaires.

L'article 17 majore le barème de crédit d'heures. Les dispositions proposées sont identiques à celles prévues par le Sénat pour tous les maires, pour les conseillers municipaux des communes d'au moins 3.500 habitants, pour les présidents et vice-présidents d'assemblées régionales et départementales.

Le barème proposé est renforcé par rapport à celui retenu par le Sénat pour les adjoints (sauf dans les communes entre 10 et 20.000 habitants) et minoré (bien qu'en hausse par rapport à la situation actuelle) pour les membres des assemblées départementales et régionales.

La différence essentielle tient dans le fait que le projet institue un crédit d'heures pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3.500 habitants, ce que le Sénat n'avait pas prévu. On rappellera que le crédit d'heures, facultatif pour l' élu, n'est pas rémunéré par l'employeur.

L'article 18 institue un droit à compensation des pertes de revenus liées à l'utilisation d'un crédit d'heures, en faveur des élus non indemnisés et dans la limite d'un plafond annuel de 72 heures payées au SMIC (691,50 € ou 4.536 F). Il porte de 24 heures à 72 heures payées au SMIC le plafond de la compensation due aux mêmes élus, à raison de leur participation aux réunions liées à leur mandat.

Le **chapitre II (articles 19 à 21 bis)** concerne les **garanties à l'issue du mandat** (formation professionnelle, allocation différentielle de fin de mandat, honorariat).

L'article 19 assimile la durée du mandat local à une durée de travail effective pour l'ouverture des droits au congé individuel de formation et au congé de bilan de compétences, à l'issue du mandat, dans les conditions, notamment financières, prévues par le code du travail.

L'article 19 bis limite aux fonctionnaires des catégories A et B l'incompatibilité entre le mandat de conseiller général et un emploi de préfecture ou de sous-préfecture.

L'article 20 crée une allocation différentielle de fin de mandat au bénéfice des maires des communes de plus de 1.000 habitants et des adjoints des communes de plus de 20.000 habitants, des présidents et vice-présidents de département et de région ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat. La prestation serait égale à 80 % de la différence entre les indemnités précédemment perçues et l'ensemble des ressources à l'issue du mandat, les majorations légales d'indemnités (au titre des communes classées par exemple) n'étant pas incluses dans le calcul. Elle serait versée pendant six mois au maximum.

Cette mesure serait financée (**article 21**) par un fonds créé à cet effet et alimenté par les cotisations des communes de plus de 1.000 habitants, des départements, des régions et des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. Les cotisations seraient assises sur les indemnités maximales susceptibles d'être allouées et son taux serait fixé par décret dans la limite d'un plafond de 1,5 %. Le Sénat avait, lui aussi, prévu la création d'une allocation différentielle de fin de mandat, selon des modalités quelque peu différentes.

L'article 21 bis prévoit, par référence aux dispositions du code du travail sur la protection des salariés syndiqués, que les élus locaux salariés seraient protégés contre les mesures discriminatoires à leur encontre (à l'embauche, pour les conditions de travail, le licenciement...).

Le **chapitre III (articles 22 à 25)** concerne la **formation au début et en cours de mandat**.

L'article 22 prévoit que chaque assemblée locale délibère, dans les trois mois suivant son renouvellement, sur l'exercice du droit à formation de ses membres et détermine les orientations dans le respect du droit à formation de chacun d'eux. Chaque année, une délibération budgétaire sur la formation devrait être prise. Les décisions sur la formation seraient prises à la majorité des deux tiers et, à défaut, les crédits seraient répartis de manière égale entre les conseillers. Comme le Sénat l'avait prévu, un tableau récapitulatif des actions de formation serait annexé au compte administratif.

L'article 23 reprend une disposition déjà prévue par le Sénat et portant les droits à congé de formation pour les élus salariés de 6 à 18 jours par mandat. De plus, l'Assemblée nationale a prévu la possibilité pour les maires, les adjoints, les présidents et vice-présidents de département et de région de fixer, pour la première année du mandat, les droits à 6 jours non reportables.

L'article 24, reprenant aussi une disposition votée par le Sénat, porte de 6 à 18 jours par mandat les droits à compensation des pertes de revenus pour formation, dans la limite de 1 ½ SMIC horaire, donc de 461,15 € à 1.383,45 € (3.025 F à 9.075 F). De plus, cet article alignerait les règles de fixation du plafond de dépenses de formation des départements et des régions sur celles instituées pour les communes par la loi du 12 juillet 1999 précitée (20 % des indemnités susceptibles d'être allouées, au lieu de 20 % des indemnités effectivement versées).

L'article 25 autorise les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à leur transférer leurs compétences en matière de formation des élus.

Le **chapitre IV (articles 26 à 30 bis)** porte sur les **indemnités de fonction**.

L'article 26 prévoit une délibération des assemblées sur les indemnités de fonction dans un délai de trois mois suivant leur renouvellement. Pour les maires des communes de moins de 1.000 habitants, l'indemnité est fixée à son montant maximum, sauf délibération contraire expresse de l'assemblée délibérante. Le régime en vigueur demeurerait pour les autres élus, pour lesquels une délibération devrait fixer le montant de l'indemnité dans la limite du plafond légal.

L'article 27 interdirait le cumul des majorations d'indemnités de fonction prévues par la loi pour les élus des communes chefs-lieux, sinistrées, classées, dont la population augmente à la suite de travaux publics d'intérêt national ou bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine.

Les articles 28 et 29 instaurent un nouveau régime d'indemnisation des adjoints, qui serait déterminé en pourcentage de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, au lieu de l'être en proportion de l'indemnité des maires. Le nouveau barème qui en résulterait serait moins élevé que celui qui avait été adopté par le Sénat au cours de la dernière session¹. Le système retenu par la Haute assemblée fixait l'indemnité des adjoints en pourcentage de l'indemnité effectivement perçue par les maires.

Le régime de l'enveloppe globale des indemnités serait maintenu, selon lequel les majorations d'indemnités doivent être compensées par des minorations équivalentes. Le texte ajoute toutefois que les adjoints pourraient aussi bénéficier d'une majoration de 10 %, après majoration à due proportion de cette enveloppe globale.

Enfin, l'adjoint d'une commune d'au moins 20.000 habitants à qui le maire retire ses délégations, s'il a interrompu son activité professionnelle, conserve ses indemnités de fonction pendant trois mois.

Selon **l'article 30**, le conseiller municipal d'une commune de moins de 100.000 habitants, même dépourvu de mandat spécial et de délégation, pourrait recevoir des indemnités de fonction au plus égales à 6% de l'indice brut terminal de la fonction publique, dans la limite de l'enveloppe globale. Cette indemnité ne serait pas cumulable avec celle versée au conseiller municipal à qui le maire a délégué une partie de ses fonctions.

Enfin, l'Assemblée nationale a inséré un **article 30 bis** pour instituer l'honorariat au bénéfice des anciens membres des assemblées départementales.

Le **chapitre V (articles 31 à 33)** concerne les **remboursements de frais** des élus municipaux, départementaux et régionaux.

L'article 31, concernant les élus municipaux, prévoit le remboursement des dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial ou à la participation à une réunion liée au mandat (à la condition, dans ce dernier cas, que l'élu ne perçoive pas d'indemnités de fonction), « *notamment de frais de garde d'enfant* », dans la limite du SMIC horaire. Les frais de transport et de séjour pour participer aux réunions en dehors de la commune pourraient également être pris en charge. Enfin, cet article prévoit la prise en charge des dépenses d'assistance et de secours engagées par le maire ou son adjoint en cas d'urgence.

¹ Voir annexe n° 2

L'article 32, concernant les élus départementaux et régionaux, prévoit le remboursement de dépenses, « *notamment les frais de garde d'enfant* » liées à l'exercice d'un mandat spécial. Pour les réunions, les frais de séjour seraient pris en charge (et non seulement les frais de déplacement). Les réunions tenues en dehors du département (ou de la région) seraient désormais prises en compte.

L'article 33 prévoit, pour les maires, les adjoints des communes d'au moins 20.000 habitants, les présidents et vice-présidents de département et de région qui ont interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat, la possibilité de recevoir de leur collectivité une aide financière à l'utilisation de chèques services pour la garde des enfants.

Le **chapitre VI (articles 34 à 37)** traite de la **protection sociale** des élus.

L'article 34 comporte une nouvelle formulation du principe selon lequel les périodes d'absence autorisée pour participer aux réunions liées à l'exercice d'un mandat et pour utilisation du crédit d'heures sont assimilées à un temps de travail effectif pour la détermination des droits aux prestations sociales.

L'article 35 institue, pour les élus poursuivant leur activité professionnelle, une indemnité de fonction différentielle en cas de maladie et **l'article 36** prévoit le bénéfice des prestations en espèces de l'assurance maladie en faveur des élus ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice d'un mandat (et non plus seulement les prestations en nature).

L'article 37 étend le régime « garantie accidents » à tous les conseillers municipaux.

Enfin, le **chapitre VII (articles 38 A à 42)** comporte des **dispositions particulières d'application**.

Les articles 38 A et 38 B réaffirment que les fonctionnaires et les agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs qui exercent des fonctions publiques électives, bénéficient des garanties prévues par le code général des collectivités territoriales pour les élus locaux, y compris en matière de formation.

Les articles 38 et 39 comportent les dispositions nécessaires à l'application des dispositions du titre II à Paris, Marseille et Lyon et dans les établissements publics de coopération intercommunale.

L'article 40 complète les dispositions du code général des collectivités territoriales concernant les dépenses obligatoires des trois catégories de collectivités territoriales en conséquence des dispositions du titre II.

L'article 41 comporte des dispositions transitoires. L'obligation de délibérer sur la formation des élus et sur les indemnités de fonction dans les trois mois suivant le renouvellement de l'assemblée recevrait une première application dans les trois mois suivant la publication de la loi. Il prévoit aussi le maintien en vigueur de l'ancien barème d'indemnités des maires en tant qu'il sert de base au calcul des indemnités des responsables d'établissement public de coopération intercommunale jusqu'à la publication du décret, prévu à l'article 39, fixant leur nouveau barème d'indemnisation.

Enfin, **l'article 42** habiliterait le Gouvernement à prendre par ordonnance dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi les mesures législatives nécessaires à l'extension et à l'adaptation des dispositions des titres Ier et II du projet de loi dans les collectivités d'outre-mer. Le projet de loi de ratification des ordonnances devrait être déposé devant le Parlement au plus tard 18 mois après la publication de la loi.

Par ailleurs, **l'article 12** actualise et clarifie les conditions d'exercice des fonctions de conseiller économique et social régional.

La proposition de loi de M. le président Josselin de Rohan relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (n°47 ; 2000-2001) prescrit que les indemnités de fonction et diverses prestations prévues pour les élus municipaux seraient fixées obligatoirement à leur montant prévu par la loi, sans laisser, dans certains cas, aux assemblées délibérantes la possibilité de les moduler en fonction des responsabilités effectivement exercées par les élus.

L'auteur de la proposition de loi fait valoir que, trop souvent, les élus renoncent volontairement à leurs droits qui restent donc lettre morte. Les dispositions proposées auraient pour effet de faire bénéficier tous les élus municipaux des mêmes garanties pour l'exercice de leur mandat.

La proposition de loi prévoit le financement des dispositions proposées par la création d'un Fonds intercommunal de financement des conditions d'exercice des mandats municipaux auquel cotiseraient obligatoirement les communes d'au moins 1.000 habitants afin d'assurer la péréquation indispensable. L'assiette des cotisations serait constituée par le montant total des allocations susceptibles d'être allouées par la commune concernée et son taux serait fixé par décret. Lorsque les dépenses engagées par une commune pour ses élus dépasseraient 3 % des recettes de fonctionnement réalisées l'année précédente, une allocation différentielle lui serait accordée par ce fonds.

D. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : FRANCHIR ENFIN UNE NOUVELLE ÉTAPE

Votre commission des Lois a pris la mesure du malaise des élus locaux devant **l'accroissement de leurs charges** du fait de la **décentralisation**, de la **complexité croissante et de l'instabilité des normes juridiques** ainsi que de la tendance à la **judiciarisation de la société**.

Elle a constaté que les moyens dont disposaient les élus pour assumer leurs responsabilités dépendaient largement de leur situation socioprofessionnelle, **les personnes ne disposant pas du temps nécessaire, d'une protection sociale suffisante ou de garanties en termes de réinsertion professionnelle étant les moins nombreuses parmi les membres des assemblées locales**.

Votre commission des Lois a donc considéré que l'adoption de mesures destinées à renforcer sensiblement les garanties accordées aux élus pour l'exercice de leur mandat, afin de favoriser **l'égalité des citoyens devant le mandat** et d'assurer une **meilleure respiration entre société civile et société publique**, constituait une **condition indispensable au développement de la démocratie locale**.

Pour autant, elle **ne s'est pas engagée dans la voie d'une professionnalisation du mandat local**, lequel repose sur l'épreuve démocratique périodique de l'élection. Elle a donc refusé de donner aux élus un statut d'agent civique territorial, comme l'a proposé pour les chefs d'exécutifs et leurs « principaux adjoints » la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy.

Votre commission des Lois a pris acte avec satisfaction de ce que plusieurs dispositions adoptées par le Sénat lors de la dernière session avaient été reprises dans le projet de loi et approuvées par les députés.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose :

- de créer un **congé pour campagne électorale** de 10 jours pour les candidats à un mandat local (sauf dans les communes de moins de 3.500 habitants) ou européen (**article 16**) ;

- de confirmer l'amélioration du barème de **crédit d'heures** déjà voté par le Sénat (**article 17**) ;

- d'étendre le champ de la **compensation des pertes de revenu** prévue pour les élus dépourvus d'indemnités de fonction à la durée d'exercice du crédit d'heures et de tripler son plafond, ces dispositions étant rendues **applicables aux non salariés**.

De plus, les pertes de revenus résultant de la participation à une réunion à la demande du préfet ou d'une autre collectivité territoriale pourraient également être compensées (**article 18**) ;

- de **s'opposer au financement par les entreprises**, dont ce n'est pas le rôle, de dispositions concernant la formation de l'élu en vue de sa réinsertion professionnelle à l'issue de son mandat (**article 19**) ;

- d'étendre à tous les adjoints et à tous les membres des assemblées départementales et régionales le régime de **suspension du contrat de travail**, avec la protection sociale qui lui est attachée (**article additionnel après l'article 19**) ;

- de s'opposer à l'insertion d'une disposition ponctuelle sur les **incompatibilités professionnelles**, qui ne s'appuie pas sur une réflexion d'ensemble (**article 19 bis**) ;

- de créer une **allocation différentielle de fin de mandat** en faveur des maires de communes d'au moins 1.000 habitants, des adjoints de celles d'au moins 20.000 habitants, des présidents et vice-présidents d'assemblées départementales et régionales ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat. Cette prestation, égale à **80 %** de la différence entre les indemnités de fonction précédemment versées, majorations légales comprises, et l'ensemble des ressources perçues, serait servie pendant une durée au plus égale à **six mois** et financée par les catégories d'élus susceptibles d'en bénéficier (**articles 20 et 21**) ;

- d'instituer un **honorariat** pour les anciens membres des assemblées départementales et régionales, dans les conditions non modifiées auxquelles il est attribué aux anciens maires (**article additionnel après l'article 21**) ;

- de ne pas ajouter, dans le dispositif protégeant les élus contre les mesures discriminatoires, des dispositions risquant de faire de lui un salarié protégé (**article 21 bis**) ;

- de confirmer les dispositions déjà adoptées par le Sénat pour **annexer au compte administratif une récapitulation des actions de formation des élus, donnant lieu à un débat**, sans reprendre celles proposées pour contraindre les collectivités à délibérer sur les orientations en matière de formation dans les trois mois suivant leur renouvellement (**article 22**) ;

- de confirmer les dispositions déjà votées par le Sénat pour porter de six à **dix-huit jours les droits des élus en matière de formation**, mais sans reprendre l'obligation proposée par le texte, pour les responsables de collectivités d'utiliser six de ces jours dans la première année de mandat, non reportables sur les années suivantes (**articles 23 et 24**) ;

- de fixer, **dans les communes de moins de 1.000 habitants, l'indemnité de fonction du maire à son maximum légal, sauf délibération contraire** du conseil municipal, et de maintenir pour les autres élus le principe en vigueur de sa libre fixation par l'assemblée concernée, dans la limite d'un plafond légal, une délibération devant être prise à ce sujet dans les trois mois après chaque renouvellement.

En outre, toute **délibération sur les indemnités** devrait être accompagnée d'un **tableau annexe récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées aux élus de la collectivité concernée (article 26)** ;

- de ne pas accepter de règles de non cumul de majoration légale d'indemnités, les dispositions sur leur écrêtement paraissant suffisantes (**article 27**) ;

- d'approuver l'**augmentation** proposée des **indemnités de fonction des adjoints**, en maintenant toutefois la règle selon laquelle la modulation éventuelle des indemnités doit être opérée à l'intérieur de l'enveloppe globale des indemnités prévue par la loi. De plus, l'adjoint ayant cessé d'exercer son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat à qui le maire retire ses délégations continuerait de percevoir pendant trois mois ses indemnités de fonction, s'il était dépourvu de ressources (**articles 28 et 29**) ;

- de préciser le **régime des indemnités** des conseillers municipaux, en particulier de prévoir la possibilité d'en allouer aux **conseillers des communes de moins de 100.000 habitants**, mais à l'intérieur de l'enveloppe globale prévue par la loi (**article 30**) ;

- de porter l'**indemnité de fonction** des présidents d'**assemblées départementales et régionales** au niveau de celui des maires des villes de plus de 100.000 habitants et d'instituer pour les membres et les vice-présidents de ces assemblées un régime de **modulation** de ces indemnités **en fonction de leur participation** aux séances plénières, aux réunions de commission ainsi qu'aux réunions des organismes au sein desquels ils représentent le département ou la région (**article additionnel après l'article 30**) ;

- de renforcer le **régime des remboursements de dépenses** engagées par les élus locaux pour participer aux **réunions** de leur assemblée et de ses instances ou pour l'exercice de **mandats spéciaux**, en prévoyant en particulier la prise en compte, à certaines conditions et dans la limite d'un plafond, non seulement des dépenses de garde d'enfants mais, d'une manière plus générale des **frais d'assistance aux personnes** ayant besoin d'une aide personnelle à domicile (**articles 31 et 32**) ;

- d'instituer un régime d'encouragement à l'utilisation de **chèques-service** par les élus pour la rémunération de salariés à domicile, celui-ci ne pouvant pas se cumuler avec les remboursements de frais prévus aux articles précédents (**article 33**) ;

- d'instituer une **indemnité différentielle pour les élus ayant réduit leur activité professionnelle** et dont les droits à **l'assurance maladie** se trouvent minorés en conséquence et d'ouvrir un **droit aux prestations en espèces d'assurance maladie pour les élus ayant cessé leur activité** pour l'exercice de leur mandat (**articles 34 à 36**) ;

- d'étendre le régime de garantie accident à tous les conseillers municipaux (**article 37**) ;

- d'étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions proposées à **Paris, Marseille et Lyon** et aux **établissements publics de coopération intercommunale**. Le Gouvernement serait habilité à prendre par ordonnances les mesures nécessaires à l'extension et à l'adaptation de ces dispositions dans les **collectivités d'outre mer** (**articles 38, 39 et 42**).

Enfin, votre commission des Lois a approuvé les dispositions proposées à **l'article 12** concernant l'amélioration des garanties accordées aux membres des conseils économiques et sociaux régionaux, à l'exception de celles établissant à leur bénéfice un droit à la formation, les organismes chargés de nommer ces conseillers pouvant porter leur choix sur des personnes qualifiées.

III. LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

Lors de l'examen du projet de loi relatif à la Corse, le ministre de l'Intérieur, M. Daniel Vaillant, s'était engagé¹ à étudier la possibilité d'étendre aux régions certains des transferts de compétences, « *les plus consensuels* » selon ses mots, opérés en faveur de la collectivité territoriale de Corse.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle inséré dans le présent projet de loi, sans véritablement en débattre, dix articles additionnels prévoyant des transferts de compétences de l'Etat aux régions principalement. D'une portée inégale, ces transferts concernent les aides économiques, la gestion des ports et des aéroports, la formation professionnelle, l'environnement ou encore la

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 17 mai 2001, page 3089.*

culture. La plupart d'entre eux revêtent un caractère expérimental, selon la méthode engagée en 1995 pour le transfert aux régions de la responsabilité du transport ferroviaire régional de voyageurs.

Tout en souscrivant à l'objectif d'un transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, votre commission des Lois ne peut que déplorer la méthode utilisée par le Gouvernement, qui a conduit à l'adoption, dans l'improvisation, de dispositions souvent imprécises.

1. Les travaux de l'Assemblée nationale

L'**article 43 A** étend les compétences des régions en matière d'**aides directes aux entreprises**, et leur donne la possibilité de participer, par le versement de dotations, à la constitution de **fonds d'investissement** auprès de sociétés de capital-investissement.

L'**article 43 B** tend à renforcer le rôle des régions en matière de **gestion portuaire**. A cette fin, il met en place une expérimentation dans ce domaine, en transférant, jusqu'au 31 décembre 2006, à certaines régions les compétences de l'Etat à l'égard des ports d'intérêt national, à l'exception de la responsabilité des plans d'eau et de la police portuaire. Ce dispositif permet en outre, le cas échéant, aux départements gestionnaires d'un port de commerce ou de pêche de transférer leur compétence en la matière à la région faisant l'objet de l'expérimentation. Une loi ultérieure viendra éventuellement modifier la répartition des compétences entre l'Etat, les régions et les départements en matière de gestion portuaire, au vu de l'évaluation de cette expérimentation.

L'**article 43 C** propose d'instituer une expérimentation en matière de **gestion des infrastructures aéroportuaires** à vocation régionale ou locale. Les aérodromes concernés appartenant à l'Etat seront, dans ce cadre, transférés par convention aux conseils régionaux qui en auront fait la demande. La durée de l'expérimentation ne pourra être inférieure à trois ans et prendra fin le 31 décembre 2006. A l'issue de cette période, le Gouvernement procédera à une évaluation dont les conclusions seront remises au Parlement.

L'**article 43 D** tend à exclure les recettes fiscales procurées aux régions par le transfert de la gestion des ports et des aérodromes de l'assiette du Fonds de correction des déséquilibres régionaux.

L'**article 43 E** tend à prévoir la prise en charge par la région de l'**indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs au titre des contrats d'apprentissage**. Cette disposition permettrait au conseil régional de définir le montant et les éléments de cette aide dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

L'**article 43 F** vise à donner aux régions compétence pour adopter un **plan régional de développement des formations professionnelles** et un programme régional d'apprentissage se substituant à l'actuel programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Il prévoit notamment que la région arrêtera un **schéma régional des formations de l'AFPA**. Dans le cadre de ses actions prioritaires, elle définira également les programmes pour lesquels elle fera appel au dispositif national de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

L'**article 43 G** modifie le code de l'environnement en vue d'accroître les compétences de la région en matière de protection de l'**environnement**. Il lui transfère le pouvoir d'élaborer et de réviser le plan régional pour la **qualité de l'air** et le plan régional des **déchets industriels spéciaux** ; la compétence pour classer et déclasser les sites en **réserve naturelle** ; la possibilité d'élaborer des **inventaires locaux en matière de patrimoine de faune et de flore**.

L'**article 43 H** tend à permettre aux collectivités territoriales d'accorder des **subventions**, d'une part, aux établissements **exploitant des salles de spectacle cinématographique** réalisant moins de 10.000 entrées par semaine, au lieu de 2.200 actuellement, quel que soit le nombre de leurs salles, d'autre part, aux établissements exploitant des salles de cinéma d'art et d'essai, dans des conditions fixées par décret.

L'**article 43 I** tend à prévoir le transfert aux collectivités territoriales, à titre expérimental et pendant une durée maximale de trois ans, sur la base de protocoles de décentralisation : de l'**inventaire des monuments et richesses artistiques** ; des mesures d'inscription à l'**inventaire supplémentaire** des monuments historiques et de classement des monuments historiques ; du **soutien aux travaux sur les monuments historiques inscrits** n'appartenant pas à l'Etat et aux travaux sur le patrimoine rural non protégé et, le cas échéant, la **maîtrise d'ouvrage** de ces travaux.

Enfin, l'**article 43 J** tend à prévoir deux **rapports** annuels du Gouvernement au Parlement pendant cinq ans, l'un sur l'organisation des **services déconcentrés** de l'Etat, l'autre sur le bilan des transferts aux collectivités territoriales de personnels et de ressources réalisés en application des expérimentations prévues par le présent projet de loi.

2. Les propositions de la commission

S'agissant des interventions économiques, votre commission des Lois vous propose :

- de préciser explicitement que les régions pourront accorder aux entreprises des **avances remboursables à taux nul** ;

- de leur permettre de souscrire des parts dans des **fonds communs de placement à risques** à vocation régionale ou interrégionale ;

- de **relever le seuil de leur participation**, seules ou conjointement, dans un **fonds d'investissement** ou un **fonds commun de placement à risques** à 50 % du montant total de ces fonds ;

- enfin, de leur permettre de **participer**, par le versement de dotations, à la constitution d'un **fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif d'accorder des concours financiers aux entreprises (article 43 A)**.

Elle vous propose d'adopter un **article additionnel après l'article 43 A** afin de transférer au conseil régional, dans le domaine du **tourisme**, les compétences reconnues à l'Etat pour :

- assurer le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région ;

- coordonner les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristique dans la région ;

- déterminer et mettre en œuvre, selon des modalités définies par décret, les procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques, mais non des stations de tourisme.

S'agissant des transferts de **compétences en matière portuaire et aéroportuaire**, votre commission des Lois vous propose :

- de donner à l'expérimentation une **durée** suffisante pour dresser un bilan significatif, en prévoyant qu'elle ne sera close qu'au 31 décembre 2006 ;

- de bien marquer le caractère **volontaire** de cette expérimentation et d'ouvrir la possibilité d'y recourir à **l'ensemble des collectivités territoriales**, en particulier les départements ;

- de permettre l'organisation **d'audits** préalables aux transferts de compétences, financés à parité par l'Etat et la collectivité intéressée ;

- de prévoir la **prorogation** jusqu'au 1^{er} juin 2007 jusqu'au 1^{er} juin 2007 des concessions qui arriveront à échéance pendant la durée de l'expérimentation ;

- de prévoir l'élaboration de **rapports** sur le bilan de cette expérimentation dans un délai de six mois avant sa clôture (**articles 43 B et 43 C**).

A l'**article 43 F**, votre commission des Lois vous propose de permettre aux régions, à l'instar de la collectivité territoriale de Corse, d'arrêter le **programme des formations et le programme des opérations d'équipement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes** sur leur territoire.

Elle vous propose également d'élargir la **liste des établissements et organismes consultés** par la région dans le cadre de l'élaboration du plan de développement des formations professionnelles, en y incluant comme c'est actuellement le cas, les conseils économiques et sociaux régionaux et les organismes consulaires.

Enfin, votre commission des Lois a décidé de ne pas présenter d'amendements aux articles 43 G, 43 H et 43 I, dans l'attente de l'examen des propositions de la commission des Affaires économiques et du plan et de la commission des Affaires culturelles saisies pour avis sur le présent projet de loi.

B. LE FONCTIONNEMENT ET LE FINANCEMENT DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

1. L'achèvement de la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996

Le principe d'une gestion des services d'incendie et de secours à l'échelon du département a été posé par l'article 89 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Sa mise en œuvre, prévue sur une durée de cinq ans, a été fixée par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, dite de « départementalisation » de ces services.

Le texte, sans modifier les pouvoirs de police du maire et du préfet en matière de secours et de lutte contre l'incendie, transfère aux SDIS les pouvoirs de gestion en la matière qui étaient antérieurement exercés par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

Il s'agissait, pour les services d'incendie et de secours, de faire face avec une meilleure efficacité à l'accroissement de leurs activités et à la diversification des risques auxquels ils sont confrontés. La réforme visait à une **mutualisation** et à une **rationalisation** des services d'incendie et de secours, pour offrir à tous des garanties égales en termes de sécurité.

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) créés par la loi sont des établissements publics communs à l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés dans le département, dont les conseils d'administration sont composés d'élus locaux.

Le budget du SDIS est alimenté par des contributions financières de ces collectivités et établissements, fixées par une délibération du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers des membres présents ou, à défaut de cette majorité qualifiée, selon des critères définis par la loi.

A défaut d'accord du conseil d'administration sur la répartition des contributions, il est procédé, dans un premier temps, à la répartition des contributions entre, d'une part, le département et, d'autre part, les communes et les structures intercommunales en proportion de leurs contributions respectives constatées dans le dernier compte administratif connu.

Dans un deuxième temps, la contribution de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale est déterminée dans des conditions fixées par décret, en fonction de sa population, de son potentiel fiscal par habitant ainsi que de la part de sa contribution dans le total des contributions des communes et des structures intercommunales.

Avant le 1^{er} novembre, le montant prévisionnel des contributions pour le prochain exercice est notifié aux maires, présidents d'établissement public de coopération intercommunale et présidents de conseil général.

La représentation du département, des communes et des structures intercommunales au sein du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours est déterminée sur la base, pour l'essentiel, de la part de leurs contributions respectives dans le budget du SDIS.

Le SDIS a des compétences élargies à la gestion de l'ensemble des matériels nécessaires aux missions des services d'incendie et de secours, ainsi que des personnels regroupés au sein du corps départemental de sapeurs-pompiers.

La départementalisation des services d'incendie et de secours supposait donc un **transfert** vers le corps départemental **des personnels** relevant des corps communaux ou intercommunaux **et des biens** affectés au service départemental. Ces transferts devaient intervenir par convention dans un délai de cinq ans à compter de la loi du 3 mai 1996 précitée, donc, au plus tard, en mai 2001.

A défaut de signature de la convention dans un délai de six mois avant le cinquième anniversaire de la loi du 3 mai 1996, une commission nationale, saisie par le préfet, devait régler les conditions de ce transfert.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur, cette commission, installée le 5 décembre 2000, a eu à examiner les dossiers relatifs à 25 centres d'incendie et de secours de 12 départements métropolitains ainsi qu'un dossier concernant l'ensemble des transferts d'un département d'outre-mer. Le ministre de l'Intérieur, M. Daniel Vaillant, a indiqué le 4 octobre devant le congrès national de la Fédération des sapeurs-pompiers de France que deux dossiers seulement avaient fait l'objet d'un contentieux devant la juridiction administrative.

La commission nationale a arrêté ses décisions d'arbitrage au cours d'une réunion plénière, le 10 avril 2001, et les transferts sont, en principe, effectifs dans tous les départements depuis le 3 mai 2001.

La loi sur la «départementalisation» des services d'incendie et de secours a laissé aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale la possibilité de conserver la gestion des sapeurs-pompiers volontaires servant dans les centres de première intervention (CPI).

Toutefois, les compétences en matière de formation et de protection sociale, y compris pour les CPI communaux et intercommunaux, ont été transférées aux services départementaux d'incendie et de secours qui ont également le monopole pour l'acquisition, la location et la construction des biens nécessaires à ces centres.

2. Les difficultés de financement

a) Une situation inextricable

Le rapport de M. Jacques Fleury sur le bilan de la mise en œuvre de la réforme de 1996 rappelle que le ministère de l'intérieur avait, à l'époque, évalué entre 13 et 15 milliards de francs (entre 2 et 2,29 milliards d'euros) le coût des services d'incendie et de secours à la charge des différentes collectivités.

Cette estimation avait été faite à partir des données étudiées dans les onze services « départementalisés » existant à l'époque. Elle s'est trouvée confortée par les résultats de l'évaluation réalisée par les commissions administratives lors de l'installation des premiers conseils.

Le coût par habitant des contributions des collectivités dans le budget des SDIS a progressé régulièrement (de 226 F par habitant, soit 34,45 € en 1996, à 239 F, soit 36,44 € en 1999).

L'évolution de ce coût provient de l'harmonisation des régimes indemnitaires et statutaires des sapeurs-pompiers et de la mise à niveau des infrastructures, équipements et effectifs afin d'uniformiser la couverture des risques dans le département. La situation antérieure, hétérogène, dépendait essentiellement des budgets des communes et des structures intercommunales.

L'évolution de la répartition des contributions des différentes collectivités, variable selon les départements, n'a pas manqué de soulever des difficultés. Les chiffres ci-après doivent cependant être pris avec prudence, dans la mesure où ils traduisent des moyennes, pouvant cacher des variations sensibles selon les départements.

La contribution par habitant des communes et des EPCI peut varier d'une somme insignifiante (dans l'Essonne, 0,05 € ou 0,30 F) à des chiffres beaucoup plus importants (en Savoie, 57,13 € ou 374,77 F), sans que la nature de la protection assurée puisse seule servir d'explication.

La contribution globale des départements varie entre 12,27 % du budget du SDIS (Nord) et 99,90 % (Essonne). La contribution des départements par habitant est de 4,89 € ou 32,09 F dans le Nord, contre 69,03 € ou 452,81 F en Corse du Sud.

En 1997, les conseils généraux étaient les premiers contributeurs des SDIS (610 millions d'euros ou 4 milliards de francs, soit 60 % du budget), tandis que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale supportaient 0,41 million d'euros ou 2,7 milliards de francs.

En 2001, la contribution globale des départements s'établit à 47,50 % (contre 52,50 % aux communes et établissements publics de coopération intercommunale, qui supportent aussi la charge des centres de première intervention non intégrés aux SDIS).

Selon les informations recueillies auprès du ministère de l'Intérieur, 23 départements de métropole et d'outre-mer contribuent au budget du SDIS à hauteur d'au moins 50 % (99,1 % en Essonne). La participation du département est inférieure à 50 % pour 73 d'entre eux (Nord : 12,27 %).

Aux inégalités entre les contributions des différentes catégories de collectivités, s'ajoute une difficulté pour l'adoption du budget -pour lequel la majorité qualifiée des deux tiers est requise- lorsque la représentation du département au sein du conseil d'administration est relativement moins élevée.

b) L'évaluation de la loi par le rapport « Fleury »

Dans son rapport sur le suivi de la loi du 3 mai 1996 précitée, M. Jacques Fleury relève que « les départements dont les conseils généraux assument une part de financement très élevée semblent être ceux qui rencontrent le moins de problèmes ». Il considère cependant utile de laisser une part des dépenses aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale afin de maintenir un lien entre la commune et le SDIS et pour favoriser le service de proximité.

Dans une première étape, M. Jacques Fleury suggère de plafonner la part globale des communes et établissements publics de coopération intercommunale à leur niveau atteint en 2000 (dernier exercice avant le délai prévu par la loi de 1996 pour les transferts), de conférer au conseil général la majorité des sièges au conseil d'administration dès leur prochain renouvellement et d'insérer dans la loi un nombre limité de critères objectifs pouvant seuls justifier des écarts de charges entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. L'objectif serait de réduire dans un délai de six ans à une fourchette entre 1 et 3 l'écart maximum de contributions des communes et structures intercommunales.

Dans une seconde étape, M. Jacques Fleury préconise une « *reprise par le conseil général des charges supportées par les collectivités de base* », de manière progressive et prioritairement au bénéfice de celles dont la participation par habitant est supérieure à la moyenne départementale.

Compte tenu des disparités entre départements, il conviendrait, pour M. Jacques Fleury, de **déterminer un rythme de transfert, plutôt que de fixer un délai pour atteindre l'objectif fixé**. Enfin, il estime que pour faciliter une telle évolution, l'intervention de l'État dans le financement des SDIS est nécessaire, « *tout en observant un moratoire sur les exigences nouvelles, sources de dépenses supplémentaires* ».

Ce dernier point supposerait que l'État mesure les conséquences financières des dispositions statutaires qu'il accorde généreusement aux intéressés, sachant qu'elles sont supportées par les collectivités locales. Il supposerait aussi l'attribution de moyens supplémentaires en provenance de personnes autres que les collectivités locales.

Le rapport de M. Jacques Fleury préconise d'ailleurs **la recherche de nouvelles sources de financement**. Partant du constat que de nombreuses interventions relevant de la compétence de la **régulation médicale du centre 15** sont en fait réalisées par les sapeurs-pompiers en raison de la « *carence des moyens hospitaliers* », il préconise une généralisation par la loi de la pratique de conventions conclues entre certains SDIS et les agences régionales d'hospitalisation (ARH) pour la participation de ces dernières au financement des secours.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur, **entre 5 et 10 % des dépenses de fonctionnement des SDIS sont consacrées aux interventions des services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15** lorsque celle-ci constate un défaut de disponibilité des transporteurs privés.

M. Jacques Fleury a aussi préconisé une participation des **sociétés concessionnaires d'autoroutes**, constatant que celles-ci étaient des entreprises privées qui, « *malgré le risque qu'elles génèrent* », ne disposent pas de service de sécurité dédié aux secours à personnes et à la protection incendie des utilisateurs.

Il a observé que le décret n° 97-606 du 31 mai 1997 avait instauré une redevance à la charge des sociétés concessionnaires et permettant aux services de gendarmerie de bénéficier d'une dotation. Il a rappelé que les services de secours n'étaient exonérés du paiement du péage que si l'intervention se situait à l'intérieur d'une section à péage. L'utilisation d'une autoroute pour se rendre sur le lieu d'un accident s'étant produit en dehors d'une section à péage donne, en revanche, lieu au paiement de ce péage.

M. Jacques Fleury a également évoqué l'institution d'une **taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurance**, dont le niveau des prestations peut être limité grâce à l'intervention des services de secours. Devant les objections du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie selon lesquelles la tarification des contrats d'assurance est plus élevée en France que dans les autres pays de l'Union européenne, M. Jacques Fleury a évoqué la possibilité pour l'État d'affecter aux SDIS une partie du produit de la fiscalité sur les contrats d'assurance.

Le rapport de M. Jacques Fleury souligne aussi –au-delà de la compétence traditionnellement reconnue aux collectivités territoriales pour le financement des services de secours et de l'intervention de l'État pour les moyens de secours lourds- **l'écart entre l'effort des collectivités locales en la matière (2,5 milliards d'euros ou 16,4 milliards de francs) et celui de l'État (462 millions d'euros ou 3,03 milliards de francs)**. M. Jacques Fleury en déduit que l'État pourrait améliorer sa participation en **réévaluant la dotation globale de fonctionnement, pour tenir compte aussi de ce que la sécurité civile demeure une compétence conjointe de l'État et des collectivités**.

c) Le projet et les propositions de loi : des solutions variées

La proposition de loi de M. Joseph Ostermann et plusieurs de ses collègues (n° 418 ; 2000-2001) complèterait le code des assurances pour prévoir le versement au SDIS d'une indemnité forfaitaire par le tiers responsable d'un accident de la route, en contrepartie des frais d'intervention des services de secours. Le montant de l'indemnité serait égal au tiers des

sommes versées par la compagnie d'assurance en règlement du sinistre, à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 500 F et 5.000 F (entre 76,22 et 762,20 euros). L'indemnité serait recouvrée par le SDIS auprès de l'assureur du tiers responsable.

Les auteurs de la proposition de loi font valoir que l'efficacité des interventions des sapeurs-pompiers réduit les coûts des prestations des compagnies d'assurance, qu'il existe déjà un prélèvement de ce type de 15 % sur les primes d'assurance au profit des caisses d'assurance maladie et que la contribution des assurances aux services de secours existe dans plusieurs pays membres de l'Union européenne.

Dans une perspective comparable, la proposition de loi de M. Robert Bret et plusieurs de ses collègues (n° 41 ; 1999-2000) prévoit l'institution d'une taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurance, payée par les compagnies pour contribuer au financement des SDIS, dont le taux ne pourrait pas dépasser 1 %. Les modalités de mise en œuvre de ce prélèvement et celles de la répartition des recettes « *en fonction notamment de la population et de la superficie des départements concernés* » seraient fixées par décret.

Votre commission des Lois n'a pas retenu ces propositions de loi, estimant que la conjoncture actuelle (catastrophes naturelles et attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis) ne permettait pas, sans étude complémentaire, d'ajouter un prélèvement sur les contrats d'assurance -ou de faire payer à l'usager une contribution pour ce qui correspond au cœur de la mission des pompiers.

Quant au projet de loi, **l'article 46** remplace la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents du conseil d'administration par la **majorité simple pour la fixation du niveau des contributions des collectivités**. Cette disposition, prévue dans le projet de loi initial, n'a pas été modifiée par les députés.

L'Assemblée nationale a pris l'initiative d'établir le **principe d'une suppression totale des contributions communales et intercommunales à partir du 1^{er} janvier 2006**. Le texte initial du Gouvernement se limitait à plafonner la progression des contributions communales et intercommunales à 20 % du taux de progression du budget du SDIS. Les députés ont prescrit qu'un rapport sur la mise en œuvre de cette suppression des contributions serait présenté au Parlement avant le 1^{er} janvier 2005. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit aussi, pour les exercices entre 2002 et 2005, que les contributions communales et intercommunales ne connaîtront pas de majoration supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation.

Le projet de loi prescrit également de **ramener avant le 1^{er} janvier 2006 dans une fourchette de 1 à 3 l'écart maximum entre la plus haute et la plus basse cotisation par habitant versée par les communes et par les structures intercommunales.**

Les députés ont aussi décidé une **information des contribuables**, en annexe à l'avis d'imposition à la taxe d'habitation, sur le montant total et par habitant des contributions des différentes collectivités au service départemental.

L'Assemblée nationale a également inscrit dans la loi la possibilité pour les SDIS de conclure une convention avec l'hôpital siège du SAMU, en vue de la prise en charge financière des **interventions demandées par la régulation médicale du centre 15**, dans le cas d'indisponibilité des transporteurs sanitaires privés (**article 46 ter**).

Elle a enfin prévu une convention entre les SDIS et les **sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers** sur les conditions de **prise en charge des interventions effectuées sur le réseau concédé**. La convention fixerait aussi les conditions de **mise à disposition des SDIS des infrastructures routières** concernées, pour les interventions urgentes **dans le département (article 46 quater)**.

d) Les propositions de la commission : un rôle pilote du département respectueux de la place essentielle des communes

Votre commission des Lois, dans la logique de la départementalisation des services d'incendie et de secours engagée par la loi du 3 mai 1996 précitée, a jugé souhaitable de **donner une place centrale au département pour leur financement, sans que pour autant les communes et les structures intercommunales soient écartées.**

La place essentielle donnée au **département** répondrait à une indispensable logique de **mutualisation des moyens** financiers et aux **préoccupations de nombreuses communes** concernant **l'aggravation des charges** qu'elles supportent.

Pour autant, **les communes doivent pouvoir continuer d'exercer leurs responsabilités en la matière**, ce qui ne serait plus possible si elles ne participaient plus en aucune façon au financement des services départementaux.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence :

- de fixer, à partir de 2006, à **80 % le montant global des contributions des départements** aux services départementaux d'incendie et de secours et à **20 % celui des communes et établissements publics de coopération intercommunale**, étant précisé que les participations communales et intercommunales seraient gelées à leur niveau actuel dans les départements où elle se situe actuellement à un niveau inférieur à 20 %. Les contributions communales et intercommunales seraient, durant les exercices précédant 2006, gelées à leur niveau de 2001.

En outre, **la majorité simple suffirait pour l'adoption des montants des contributions des collectivités (article 46) et du budget du SDIS (article 45) ;**

- de prévoir l'obligation de fixer par convention les conditions de **prise en charge financière par les SAMU des interventions des services d'incendie et de secours** étrangères à leurs missions légales, effectuées à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés est constaté (**article 46 ter**).

3. Les centres de première intervention (CPI) communaux et intercommunaux

a) Préserver une sécurité civile de proximité

Les **centres d'incendie et de secours** sont des unités territoriales chargées principalement des missions de secours sur un secteur déterminé par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du SDIS. Ils sont répartis en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention, selon des critères de capacité définis par l'article R. 1424-39 du code général des collectivités territoriales.

La loi du 3 mai 1996 précitée, bien que dite de « départementalisation » des services d'incendie et de secours, a ouvert aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale la possibilité de conserver la gestion des sapeurs-pompiers volontaires relevant des centres de première intervention. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur, **60 % des CPI ne sont pas intégrés aux SDIS.**

Toutefois, la formation et la protection sociale de ces sapeurs-pompiers ont été dévolues au SDIS qui est seul compétent pour acquérir ou louer les matériels nécessaires aux missions des centres de première intervention relevant des communes et établissements publics de coopération intercommunale et en assure la gestion et l'entretien¹.

Une telle situation peut laisser planer un doute sur la « *viabilité* » de centres de première intervention qui, tout en relevant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, dépendent très largement du SDIS.

Les collectivités concernées doivent faire face à des charges accrues résultant des évolutions statutaires décidées unilatéralement par l'État, tout en étant soumises aux décisions du SDIS pour la gestion de leurs équipements et de leurs biens immobiliers.

Pour autant, les catastrophes naturelles de ces dernières années ont démontré l'importance déterminante que revêt l'intervention de « pompiers de proximité » qui constituent un potentiel humain connaissant mieux que personne dans de telles circonstances la population et le territoire et sont les mieux placés pour intervenir en urgence auprès d'une population désemparée.

La professionnalisation des armées -qui a rendu plus difficile l'intervention de celles-ci, compte tenu de la pluralité de leurs missions- renforce la nécessité de prendre des dispositions favorisant la pérennité des centres de première intervention communaux ou intercommunaux, indispensables services de proximité constituant une véritable réserve de sécurité civile.

Cette situation a conduit la mission de suivi et d'évaluation de la législation de 1996, présidée par M. Jacques Fleury, à préconiser que le personnel soit géré par le SDIS mais que l'équipement du centre et les locaux soient pris en charge par la collectivité gestionnaire. La gestion opérationnelle serait alors assurée par le SDIS.

Les centres de première intervention communaux et intercommunaux **permettent aussi au maire, investi des pouvoirs de police, de disposer de moyens pour les exercer.** Ils constituent un **élément indispensable à la préservation du rôle des communes en la matière.**

On ajoutera aussi que les CPI communaux et intercommunaux constituent un cadre privilégié pour le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires. **Le nécessaire soutien du volontariat plaide donc aussi pour une pérennisation des CPI communaux et intercommunaux.**

¹ Deuxième alinéa de l'article L. 4124-12 du code général des collectivités territoriales.

b) La réponse du projet de loi

L'article 43 du projet de loi, tant dans sa rédaction initiale que dans celle adoptée par les députés, prévoit la fixation par convention entre, d'une part, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, le SDIS, des modalités d'intervention opérationnelle des CPI non intégrés au SDIS ainsi que la participation du SDIS au fonctionnement de ces centres.

Le texte reconnaît aussi la compétence des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés pour construire, acquérir ou louer les biens nécessaires au fonctionnement de ces centres, mettant ainsi fin au monopole des SDIS que la loi du 3 mai 1996 précitée avait établi.

L'article 43 rendrait nécessaire l'avis conforme du conseil général pour l'adoption du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) pour lequel la loi requiert déjà l'avis conforme du conseil d'administration du SDIS ou pour l'initiative de sa révision.

Enfin, cet article prévoit aussi que le plan d'équipement devrait faire l'objet d'une étude d'impact et serait soumis pour avis au conseil général.

c) Les propositions de la commission

Votre commission des Lois a considéré que la gestion des récentes catastrophes naturelles avait illustré **l'importance du rôle des pompiers de proximité que sont les volontaires des centres communaux et intercommunaux**, qui connaissent parfaitement les lieux d'intervention et les personnes à secourir localement.

Les centres communaux, avec leurs sapeurs-pompiers volontaires, remplissent donc une mission essentielle à côté des structures plus développées, par ailleurs nécessaires. Des mesures législatives doivent en effet être prises pour éviter leur disparition.

Votre commission des Lois a, en conséquence, approuvé l'essentiel des dispositions de **l'article 43** du projet de loi et vous propose donc d'accepter que des **conventions entre le service départemental et les communes ou structures intercommunales définissent les modalités d'intervention opérationnelle des CPI et la participation du SDIS au fonctionnement de ces centres. La compétence des communes et des structures intercommunales pour construire, acquérir ou louer les biens nécessaires au fonctionnement des CPI serait reconnue**, le monopole des SDIS en la matière étant supprimé.

En revanche, l'avis conforme du conseil général pour l'élaboration du plan d'équipement ainsi que pour l'établissement et la révision du SDACR ne serait pas requis car, selon l'article 44 du projet de loi, l'assemblée départementale deviendrait majoritaire au sein du conseil d'administration du SDIS, dont la compétence est décisionnelle en ces matières.

4. La composition et le fonctionnement du conseil d'administration du service d'incendie et de secours

a) Une identification difficile des responsables

Les principales difficultés de fonctionnement des conseils d'administration de SDIS tiennent à leur composition. Celle-ci traduit, pour l'essentiel, la part, variable d'un département à l'autre, des contributions des différentes collectivités concernées. Ceux-ci sont en effet composés de représentants des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dans des proportions résultant essentiellement de leur contribution au budget du SDIS.

Dans les départements où la collectivité départementale n'est pas majoritaire, la prise de certaines décisions peut s'avérer difficile, spécialement en matière budgétaire où la majorité des deux tiers est requise.

Dans son rapport sur le bilan de la mise en œuvre de la réforme engagée en 1996, M. Jacques Fleury a observé que **les départements dans lesquels cette réforme avait soulevé le plus de difficultés étaient ceux dans lesquels la représentation des conseils généraux était la moins importante.** Il a déploré que dans de nombreux départements, le président du conseil d'administration se trouve conduit à « quémander » auprès des différentes collectivités les contributions nécessaires.

Un renforcement des contributions des départements conduirait logiquement à celui de leur représentation au conseil d'administration, ce qui faciliterait donc le dégagement de majorités de gestion.

Le rapport de M. Jacques Fleury préconise de donner la majorité des sièges au département dès le prochain renouvellement des conseils d'administration, donc, dans certains départements, avant même que leur contribution soit majoritaire. La suppression de la majorité qualifiée des deux tiers requise en matière budgétaire serait également de nature à faciliter le fonctionnement des SDIS.

Par ailleurs, M. Jacques Fleury a préconisé la création d'un bureau du conseil d'administration susceptible de recevoir délégation du conseil d'administration afin de traiter certaines questions relevant de sa compétence, sans qu'il soit nécessaire de réunir le conseil dans sa formation plénière pour le traitement de sujets secondaires.

Enfin, M. Noël Dejhonghe, président de l'Association des présidents de conseils d'administration des SDIS, a attiré l'attention de votre rapporteur sur la nécessité de clarifier les relations entre les présidents et leurs directeurs départementaux afin de préserver l'autorité légitime des présidents, pour la gestion administrative et financière. Il a suggéré en conséquence que la nomination du directeur départemental fasse l'objet d'une décision conjointe du préfet, au titre de ses responsabilités opérationnelles, et du président du conseil d'administration.

b) Le projet de loi : vers une nouvelle départementalisation

L'article 44 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale attribue un minimum de 14 sièges au département (12 sièges dans le texte initial) et de 4 sièges aux communes et aux EPCI sur un total de 22 membres du conseil d'administration. Il simplifie les règles en vigueur pour l'élection de ceux-ci, en permettant, en particulier aux adjoints, de représenter la commune ou l'EPCI (au lieu du seul maire). Les nouvelles règles seraient mises en œuvre par un renouvellement des conseils d'administration dans les 4 mois suivant la publication de la loi (**article 47**).

L'article 45 crée un bureau du conseil d'administration, les députés ayant précisé qu'il serait composé au maximum de cinq membres, dont deux vice-présidents. Il définit les conditions dans lesquelles le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions au bureau et coordonne en conséquence les règles applicables en cas de vacance ou d'empêchement du président. Le texte adopté par les députés établit aussi des règles de non cumul d'indemnités de fonction de président ou vice-président de SDIS avec certaines fonctions électives.

L'article 45 supprime la majorité qualifiée des deux tiers requise pour l'adoption des délibérations budgétaires.

Il prévoit expressément la création des fonctions de directeur départemental adjoint, dans les départements ayant au moins 300 sapeurs-pompier professionnels.

Enfin, l'article 45 aménage le régime de délégation de signature par le président du conseil d'administration.

L'Assemblée nationale a, en outre ajouté au présent chapitre du projet de loi concernant le fonctionnement des SDIS, des dispositions concernant le personnel.

L'article 46 bis prévoit la création, au sein du Conseil national des services publics départementaux et communaux, d'une section « incendie et secours », où seraient représentés les élus, l'État et les sapeurs-pompiers.

L'article 47 bis permettrait aux sapeurs-pompiers volontaires de bénéficier de dispenses de certaines formations, en cas de « validation d'expérience » par une commission départementale.

L'article 47 ter ouvre la possibilité d'attribution de vacances horaires pour l'exercice de responsabilités administratives par des sapeurs-pompiers volontaires. Il prévoit la possibilité pour le conseil d'administration d'un SDIS de plafonner le total annuel des vacances horaires des volontaires et institue un forfait horaire journalier pour les missions d'une durée supérieure à 24 heures.

Enfin, le présent chapitre du projet de loi sur les SDIS comporte aussi une disposition qui lui est totalement étrangère, puisque son **article 46 quinquies** concerne la possibilité pour un établissement public de coopération intercommunale de recruter des gardes champêtres pour les mettre à la disposition de l'ensemble des communes membres.

c) Les propositions de la commission

Votre commission des Lois considère qu'un fonctionnement satisfaisant des services départementaux d'incendie et de secours est conditionné par une meilleure identification de ses principaux responsables, qui doivent être aussi ses principaux contributeurs. Il appartient donc au département de remplir un rôle central en la matière, dans le respect cependant de la diversité des communes.

Elle a retenu la majeure partie des dispositions contenues dans le projet de loi à propos du fonctionnement des SDIS et vous propose en conséquence :

- d'établir **de manière fixe à 17 la représentation des départements** au sein des conseils d'administration des SDIS, dont l'élection se déroulerait toujours au **scrutin majoritaire pour favoriser l'émergence d'une indispensable majorité de gestion** et celles des **communes et structures intercommunales à 5** au sein de laquelle pourraient désormais figurer des adjoints au maire (**article 44**). Les nouvelles règles de composition des conseils d'administration seraient mises en œuvre lors de leur renouvellement dans les quatre mois suivant la publication de la loi (**article 47**) ;

- d'approuver la **création d'un bureau du conseil d'administration** du SDIS ainsi que les diverses règles proposées pour en faciliter le fonctionnement et, en revanche, de **refuser d'instituer des règles de non cumul d'indemnités** de fonction pour leurs présidents et vice-présidents, celles concernant leur écrêtement paraissant suffisantes.

En outre, le **directeur départemental** et son adjoint seraient **nommés par arrêté conjoint du président du conseil d'administration et du ministre de l'intérieur (article 45)** ;

- de refuser la création par la loi d'une section incendie et secours au sein du Conseil national des services publics départementaux et communaux, une telle mesure relevant du règlement (**article 46 bis**) ;

- d'approuver la possibilité pour les sapeurs pompiers volontaires d'obtenir la validation d'expériences en dispense de formation, dans des conditions fixées par décret (**article 47 bis**) ;

- de prévoir un plafonnement annuel de leurs vacances horaires et la forfaitisation de celles dues pour les missions d'une durée supérieure à 24 heures, mais d'exclure le versement de vacances pour l'exercice de responsabilités administratives (**article 47 ter**).

Enfin, les dispositions de l'article 46 *quinquies* concernant les gardes-champêtres intercommunaux feraient l'objet d'un **article additionnel** avant l'article 15 *octodecies*.

IV. DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ÉLABORATION DES GRANDS PROJETS

Ce titre vise à **réformer les modalités d'appréciation de l'utilité publique**, en partant du constat de procédures obsolètes et d'une plus grande demande de participation de la part du public.

A. UN CONSTAT PRÉOCCUPANT

Saisi par le Premier ministre M. Lionel Jospin, en novembre 1998, d'une demande d'étude des modalités d'appréciation de l'utilité publique des grands projets d'aménagement et d'équipement, la section du **rapport** et des études du **Conseil d'Etat** a adopté sous la présidence de Mme Nicole Questiaux, le 25 **novembre 1999**, une étude intitulée « **L'utilité publique aujourd'hui** ».

Ce rapport dressait un **état des lieux sévère** des procédures de décision en matière d'aménagement et d'équipement, qui restent marquées par une conception de l'utilité publique héritée du XIX^{ème} siècle et visent avant tout à garantir la propriété privée.

Or, la France est aujourd'hui un pays très aménagé, et les intérêts privés sont protégés de manière très satisfaisante par le juge de l'expropriation, tandis que la problématique s'est déplacée vers la nécessaire **conciliation d'intérêts publics divergents**, comme l'aménagement, mais aussi le droit à la santé ou à la préservation des ressources naturelles.

1. Une superposition de procédures

Paradoxalement, malgré la superposition d'un contrôle très fort a posteriori par le juge administratif et de l'introduction de nouvelles procédures de concertation d'origine anglo-saxonne et scandinave à partir des années 1980, le public a le sentiment de n'être pas bien consulté, alors que les **maîtres d'ouvrages se plaignent de la multiplication des contentieux** et de la paralysie des procédures.

En effet, à des textes souvent anciens (comme les lois sur les travaux publics et les travaux d'intérêt général de 1807 et 1892) prévoyant des enquêtes publiques sous diverses formes, par exemple les enquêtes parcellaires, se sont ajoutés l'article 1^{er} de l'ordonnance du 23 octobre 1958, repris aux articles R. 11.1 et suivants du code de l'expropriation, qui instaure **l'enquête en vue de la déclaration d'utilité publique**, mais aussi la loi du 12 juillet 1983, dite **loi Bouchardeau**, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, s'agissant des projets des personnes publiques ou privées susceptibles d'affecter l'environnement.

La loi n° 95-101 du **2 février 1995** relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite **loi Barnier**, a également prévu que des **débats publics** pourraient être organisés **en amont de l'enquête publique** s'agissant des **grandes opérations** publiques d'aménagement **d'intérêt national** de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement.

Ces **différentes procédures se superposent largement** et peuvent s'appliquer à un même projet, sans que la moindre articulation soit prévue. La multiplication de ces consultations entraîne un manque de lisibilité, y compris pour les populations consultées.

De même, les seuils varient selon les procédures, ce qui augmente encore la complexité de la réalisation des grands projets. Le rapport du Conseil d'Etat estimait cependant qu'une **évaluation préalable était indispensable avant de tenter d'harmoniser les seuils et les procédures.**

2. Une concertation trop tardive

Le besoin de concertation est patent, notamment en amont des projets, la concertation au titre de l'enquête publique intervenant trop tard, alors que les principales orientations d'un projet sont déjà acquises. En particulier, une revendication récurrente du public consiste à pouvoir **discuter de l'opportunité d'un projet.**

A la suite des difficultés rencontrées lors la construction du TGV Méditerranée, une mission confiée au préfet Carrère avait conduit à la rédaction de la circulaire dite Bianco du 15 février 1992¹, qui prévoit une procédure de concertation pour les études de tracé des grands projets d'infrastructures de l'Etat, dès la conception du projet. La procédure repose sur la constitution d'une commission indépendante, désignée par le préfet, celle-ci restant en charge de l'organisation du débat.

Cette procédure a été finalement reprise dans la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement dite loi Barnier, qui crée la **Commission nationale du débat public**, inspirée du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec.

Cette loi prévoit également que pour les **grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national** de l'Etat et des collectivités territoriales, présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un **débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration.**

De plus, la **convention d'Aarhus** de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée par la France, mais non encore ratifiée, est entrée en vigueur le 30 octobre 2001, et **renforce les exigences en matière de participation du public.**

L'alinéa 4 de son article 6 prévoit ainsi que *«la participation du public commence au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».*

¹ Circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure.

3. La nécessaire réforme du rôle de l'Etat

a) Un Etat juge et partie

L'Etat n'est pas seulement l'autorité compétente pour décider de l'expropriation, il est souvent en même temps maître d'ouvrage. Il a la charge en outre du respect d'autres réglementations qui, sans être liées à l'utilité publique, peuvent influencer sur le contenu de l'autorisation (charge de l'exécution des lois et règlements en matière d'environnement, de protection des intérêts culturels ou de sécurité, polices spéciales). A l'heure actuelle, lorsqu'un projet émane de l'Etat, celui-ci va successivement élaborer ce projet, le soumettre à consultation et statuer sur son utilité publique.

Ceci aboutit à une **confusion des rôles** préjudiciable à la crédibilité de l'Etat, d'autant plus que l'attitude du public a évolué, l'Etat ne suscitant plus le même respect révérenciel.

b) Des conséquences de la décentralisation encore insuffisamment tirées

Par ailleurs, le rapport du Conseil d'Etat soulignait que **n'avaient pas été tirées toutes les conséquences de la décentralisation**. En effet, les grandes villes et les régions sont devenues des opérateurs à part entière. Les collectivités territoriales, les établissements publics et même les personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public peuvent demander et poursuivre l'expropriation.

Or, elles **ne peuvent déclarer l'utilité publique pour leurs propres projets**, la protection du droit de propriété¹ s'opposant à ce qu'une autorité autre que l'Etat décide de l'expropriation.

Actuellement, la déclaration d'utilité publique vise à permettre l'expropriation, mais aussi à cautionner l'intérêt général d'un projet. Il est donc dommageable qu'il ne soit pas prévu de procédure permettant de constater l'intérêt général de tous les projets, qu'ils nécessitent ou non une expropriation.

Il serait donc **souhaitable que les collectivités locales puissent se prononcer sur l'intérêt général de leur projet**, à l'issue de l'enquête publique, par **une déclaration de projet**, afin de montrer clairement qu'elles en sont le maître d'ouvrage, et d'assumer cette responsabilité.

¹ Article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Il s'agit donc de **dissocier déclaration d'intérêt général et expropriation**, une déclaration d'utilité publique restant nécessaire à l'issue de cette déclaration de projet s'il y a expropriation.

De même, la **concertation entre l'Etat et les collectivités locales** s'appuie sur des textes obsolètes comme la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes et son décret d'application n° 55-1064 du 4 août 1955, qui visaient à l'origine les travaux intéressant à la fois la Défense nationale et les services civils, et ont été **dévoqués** afin de permettre la conciliation d'intérêts publics divergents, comme la protection de l'environnement et la nécessité d'aménagement du territoire.

Cette procédure présente l'inconvénient de **rallonger** considérablement les procédures et, en cas de désaccord entre les services, de **renvoyer le dossier à Paris**, alors même que décentralisation et déconcentration devraient aller de pair. De plus, **aucune articulation n'est prévue avec la procédure d'enquête publique, qui peut très bien être ouverte alors que l'instruction mixte est en cours.**

Au vu de ce constat, Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'environnement, a annoncé dans une communication au Conseil des ministres du 27 septembre 2000 une **réforme de l'utilité publique visant trois objectifs fondamentaux : la démocratisation et la transparence du processus d'élaboration des projets d'aménagement et d'équipement, la prise en compte de la décentralisation dans l'appréciation de l'utilité publique des projets des collectivités locales, ainsi que la simplification et la rationalisation des procédures.**

Le 17 janvier 2001, dans une déclaration du Gouvernement sur la décentralisation à l'Assemblée nationale, le Premier ministre annonçait pour 2001 un projet de loi réformant le droit des enquêtes d'utilité publique.

B. UN PROJET DE LOI INITIAL LARGEMENT INSPIRÉ DES PRÉCONISATIONS DU RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

Le titre IV du présent projet de loi reprend largement les préconisations du rapport du Conseil d'Etat et s'articule autour de trois axes majeurs : la transformation de la Commission nationale du débat public en une autorité administrative indépendante garante d'un débat public élargi, la prise en considération de la décentralisation en matière d'enquête publique, et la rationalisation des procédures.

1. Une meilleure association du public à l'élaboration de certains grands projets

Tout d'abord, le **principe de participation** est défini (**article 48**) comme un droit d'accès du public aux informations relatives à l'environnement, mais aussi et surtout comme une **association à l'élaboration des décisions** ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Cette dernière précision figurait déjà dans la déclaration de Rio de juin 1992 sur l'environnement, mais elle n'avait pas de valeur contraignante, contrairement à la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice.

Par conséquent, le **champ du débat public, en amont de l'enquête publique, est élargi de manière significative (article 49)**, puisque les projets des personnes privées sont également concernés et que la **condition d'intérêt national du projet est supprimée**.

Afin de garantir le bon déroulement du débat public, la **Commission nationale du débat public est érigée en autorité administrative indépendante** et ses moyens, tant humains que financiers, sont augmentés.

Elle exercera des missions à géométrie variable en fonction de la nature et de l'importance financière des projets d'aménagement, d'équipement, plans et programmes des collectivités publiques.

Si les catégories de projets concernés devraient rester sensiblement les mêmes que ceux visés par la loi du 2 février 1995 précitée, **les seuils financiers ou techniques, fixés par décret, devraient, selon les informations fournies à votre rapporteur, être sensiblement abaissés**.

Une innovation importante réside dans le fait que **certains projets devront faire l'objet d'une saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public**.

Les seuils seront déterminés par décret, et ne sont pas encore définitivement fixés en l'état des discussions interministérielles.

Cependant, le **seuil de saisine obligatoire** par le maître d'ouvrage s'agissant des grandes infrastructures linéaires de transport serait porté à un milliard de francs contre 4 milliards de francs actuellement, pour une saisine qui n'est que facultative.

Par ailleurs, s'agissant des projets inférieurs à ce seuil, mais supérieurs à 500 millions de francs, le maître d'ouvrage aura l'obligation de publier son projet, afin de permettre une saisine éventuelle de la Commission nationale du débat public par certaines personnes ou autorités, dont la liste est élargie par rapport au droit existant (texte proposé par l'article 49 pour l'article L. 121-7 du code de l'environnement).

La Commission nationale du débat public **décidera, enfin, de l'opportunité de l'organisation d'un débat public, ainsi que de ses modalités** (texte proposé par l'article 49 pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement), en fonction de **l'intérêt national du projet**, de son incidence territoriale, de ses enjeux socio-économiques et de ses impacts sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire. Elle pourra ainsi **choisir d'organiser elle-même le débat public, ou en confier l'organisation au maître d'ouvrage**, en veillant à son bon déroulement.

La Commission nationale du débat public ne se limitera pas à l'organisation du débat public en amont. Reprenant les expériences des comités de suivi institués par la circulaire dite Bianco de 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure, le projet de loi institue une **concertation continue, par la participation du public au processus d'élaboration des projets jusqu'à leur mise en service s'agissant des projets dont la commission a été saisie** (texte proposé par l'article 49 pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement).

Parallèlement, il prévoit que « le cas échéant », la **Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation du projet jusqu'à la réception des équipements et travaux** (texte proposé par l'article 49 pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement).

Elle devrait enfin contribuer à un développement de la culture de la concertation et du débat public, en jouant un rôle de **conseil** auprès des maîtres d'ouvrage, s'agissant de projets plus modestes, et de diffusion de la culture de concertation.

Par ailleurs, le ministre de l'environnement et le ministre intéressé pourront saisir conjointement la Commission nationale du débat public d'une demande de **débat portant sur des questions d'ordre plus général en amont de projets proprement dits**, telles que la problématique d'un troisième aéroport ou la politique des transports dans le massif alpin (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-9 du code de l'environnement).

2. La prise en compte de la décentralisation

Tout d'abord, le projet de loi substitue à l'instruction mixte une **procédure de concertation administrative entre les collectivités territoriales et l'Etat**. Cette concertation est **conduite par le préfet**, et privilégie une déconcentration systématique. Par ailleurs, il est désormais précisé que cette concertation doit intervenir **préalablement à l'ouverture de l'enquête publique (article 50)**.

En outre, **l'initiative de lancer l'enquête publique est transférée à la collectivité locale, lorsqu'il n'y a pas expropriation (article 53)**.

Le projet de loi crée ensuite une **« déclaration de projet » (articles 56 et 57) prise par le maître d'ouvrage statuant sur l'intérêt général du projet** et se suffisant à elle-même en l'absence d'expropriation.

Il s'agit de dissocier la reconnaissance de l'intérêt général (pour laquelle il apparaît normal que ce soit la collectivité publique maître d'ouvrage qui statue) de l'expropriation de propriétés privées, qui doit demeurer du ressort de l'Etat pour des raisons constitutionnelles.

3. Un effort de rationalisation et de transparence

Le **débat public** en amont **se conclura par un acte du maître d'ouvrage**, par lequel celui-ci tirera ses propres conclusions du débat en indiquant la suite qu'il entend réserver à son projet (texte proposé par **l'article 49** pour l'article L. 121-12 du code de l'environnement).

L'instruction mixte précédera dorénavant le lancement de **l'enquête publique et ses conclusions motivées seront jointes au dossier d'enquête publique (articles 50 et 51)**.

Les **déclarations d'utilité publique** seront désormais **motivées (article 57)**.

C. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modification substantielle au projet de loi. Cependant, elle a étendu l'obligation de motivation aux refus de déclaration d'utilité publique et précisé l'objet du débat public, en indiquant qu'il portait également sur l'opportunité des projets.

1. S'agissant de la Commission nationale du débat public

- L'Assemblée nationale a précisé que la **Commission nationale du débat public conseille les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage à leur demande** (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement), afin d'éviter toute tutelle ;

- elle a précisé **les modalités de désignation des membres de la Commission nationale du débat public, ainsi que la durée de leur mandat** (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-3 du code de l'environnement), et ramené à 3 le nombre de parlementaires (contre 20 actuellement) nécessaire pour **saisir la Commission nationale du débat public** (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-7 du code de l'environnement) ;

- elle a également précisé que le **coût des expertises complémentaires** est à la charge de la Commission nationale du débat public (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement).

2. Un renforcement de la participation du public

- L'Assemblée nationale a défini l'**objet** du débat public, qui porte sur l'**opportunité**, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Cette référence à l'opportunité n'était pas faite dans le cadre de la loi dite Barnier. (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement) ;

- elle a prévu que la **Commission nationale du débat public se prononcerait sur les demandes de débat public dont elle serait saisie par une décision motivée** (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement) ;

- elle a **précisé que l'ouverture de l'enquête publique devrait intervenir dans les cinq ans de la clôture du débat public**, la Commission nationale du débat public pouvant décider de rouvrir un débat public après ce délai. Il s'agit d'éviter que des modifications trop importantes intervenues entre-temps dénaturent le projet (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-11 du code de l'environnement) ;

- l'Assemblée nationale a en outre **étendu l'obligation de motivation** des déclarations d'utilité publique, prévue par le projet de loi, **aux décisions de refus de déclaration d'utilité publique (article 57)**.

3. Un encadrement des nouvelles procédures afin d'éviter les contentieux supplémentaires

- L'Assemblée nationale a introduit une précision sur la date à laquelle l'ouverture de l'enquête publique pouvait être décidée, afin que l'absence de publication du bilan par le président de la Commission nationale du débat public dans le délai imparti ne bloque pas la procédure (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-11 du code de l'environnement) ;

- l'Assemblée nationale a harmonisé les pouvoirs des commissaires enquêteurs dans le cadre des enquêtes Bouchardeau et des enquêtes publiques préalables à l'expropriation pour cause d'utilité publique (**article 54**).

4. L'Assemblée nationale a ajouté diverses dispositions

a) En matière d'installations classées

L'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, a introduit un article additionnel réduisant le **délai de recours contre les décisions d'autorisation d'exploitations classées** à un an à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet, (**article 58 bis**).

L'Assemblée a également introduit un article additionnel facilitant **l'établissement de servitudes publiques** sur l'emprise des zones de stockage de déchets ménagers ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation de ces sites (**article 58 ter**).

b) Revenant sur des dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel prévoyant les conditions dans lesquelles la **déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme ou du schéma de cohérence territoriale** (**article 58 quater**).

Elle a également prévu des **dispositions transitoires** s'agissant des plans de sauvegarde et de mise en valeur en cours de concertation (**article 58 quinquies**).

c) Dispositions relatives au Réseau ferré de France

A été introduit un représentant des associations d'usagers des transports dans le **conseil d'administration** du Réseau ferré de France (**article 55 bis**).

L'Assemblée nationale a durci les conditions de **déclassement** affectant la consistance du réseau ferroviaire (**article 55 ter**).

D. LA POSITION DE LA COMMISSION

Si certaines de ces propositions de réforme répondent à de véritables besoins (réforme de l'instruction mixte, institution d'une déclaration de projet, prise en compte des besoins de concertation en amont de la prise de décision), **il importe de les encadrer, afin d'éviter que l'esprit de la réforme, très positif, ne soit totalement dévoyé, et n'aboutisse à une paralysie des grands projets.**

En outre, **une telle réforme ne doit pas donner le sentiment aux élus d'une opposition entre démocratie représentative et démocratie participative.** L'échec politique de la charte de la concertation de 1996 (au caractère non contraignant) est à ce titre un exemple, malgré la reconnaissance de sa qualité.

1. Définir plus rigoureusement les projets pouvant faire l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public

Votre commission **dénonce avec force l'imprécision et le renvoi d'éléments fondamentaux à des décrets d'application**, comme les **seuils** au-delà desquels la Commission nationale du débat public doit être saisie obligatoirement ou au-delà desquels le projet doit être rendu public par le maître d'ouvrage, afin que les personnes habilitées puissent le cas échéant saisir la Commission.

Ainsi, les informations fournies à votre rapporteur font état de divergences importantes entre les différents ministères quant au niveau de ces seuils. Or, cette question peut totalement dévoyer l'esprit de la réforme, provoquer un engorgement de la Commission nationale du débat public, en soumettant à une instance nationale des projets qui n'ont qu'une incidence strictement locale.

Votre commission vous propose donc, à l'article L. 121-1 du code de l'environnement, de préciser le champ d'application du débat public et à **préciser que ces projets doivent avoir un intérêt national.**

Ceci ne signifie pas pour autant que ces projets ne pourront faire l'objet d'un débat public. Il est en effet prévu que la Commission nationale du débat public puisse, à leur demande, conseiller les maîtres d'ouvrages sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet.

2. Modifier les modes de saisine de la Commission nationale du débat public

Votre commission vous propose, à l'article L. 121-7 du code de l'environnement, de permettre à une commune territorialement intéressée de saisir la Commission nationale du débat public, tout en rétablissant la condition actuelle de 20 sénateurs ou 20 députés. Elle avait été abaissée par l'Assemblée nationale à 3 parlementaires.

Il s'agit de permettre à une commune de saisir la Commission nationale du débat public sur un projet la concernant (un projet, même d'intérêt national, ayant toujours un impact territorial), tout en réservant la saisine parlementaire à des initiatives plus nationales.

3. Encadrer les délais afin d'éviter d'allonger inconsidérément la procédure

Il apparaît également nécessaire de **préciser les délais dans la loi** afin d'éviter que la procédure ne soit considérablement allongée. Il s'agit également d'une mesure de transparence, tandis que le projet de loi les renvoie largement aux décrets.

En effet, il convient de **réconcilier l'ensemble des logiques chronologiques** : le délai d'élaboration du projet lui-même, des études étant souvent nécessaires, le temps de l'administration, celui du public, qu'il faut consulter, le temps du juge, avec le temps politique de la collectivité locale. **Le mandat de six ans du maire est en réalité très court au regard des délais de réalisation d'un grand projet d'aménagement local.**

Cependant, certains délais ne doivent pas être fixés, afin de laisser une nécessaire souplesse, et d'éviter de provoquer des contentieux supplémentaires. Il n'est ainsi pas possible de fixer le délai dans lequel le maître d'ouvrage est obligé de saisir la Commission nationale du débat public, ce délai pouvant varier selon les catégories de projets.

Votre commission vous propose donc de prévoir que la saisine de la Commission nationale du débat public à titre facultatif doit se faire dans les deux mois de la publicité de son projet par le maître d'ouvrage

(article L. 121-7 du code de l'environnement), que la Commission nationale du débat public doit se prononcer sur les suites à donner dans les deux mois de la saisine (article L. 121-8), que le président de la Commission nationale du débat public doit publier le compte-rendu et faire le bilan du débat public dans les deux mois suivant la clôture du débat public (article L. 121-10), et de réduire de 6 à 3 mois le délai imparti au maître d'ouvrage pour prendre sa décision postérieure au débat public de poursuivre le projet (article L. 121-12).

Dans le même ordre d'idées, votre commission vous propose de fixer la durée de la concertation entre les collectivités locales et le représentant du Gouvernement à six mois (texte prévu par l'article 50 pour l'article L. 1331-2 du code général des collectivités territoriales).

4. Distinguer le temps de la concertation et le temps de la décision

Si le temps de la concertation est nécessaire, il doit cependant être clairement distingué du temps de la décision.

Si le projet relève de la compétence de la collectivité locale, il lui revient de prendre la décision. S'il s'agit de l'Etat, l'une de ses autorités, centralisée ou déconcentrée, doit le faire. Ce principe n'empêche nullement qu'en amont de l'intervention de la décision, des processus de démocratie participative permettent au public de s'exprimer sur la pertinence du projet, sur l'existence d'un besoin et sur sa traduction.

Votre commission vous propose donc de prévoir à l'article 48 que **le public est associé au processus d'élaboration des projets, et non à l'élaboration des décisions**. Il s'agit d'une précision et d'une clarification nécessaire des compétences.

Pour cette même raison, il vous est proposé d'encadrer les conditions d'intervention de la Commission nationale du débat public après la clôture de l'enquête publique, (texte prévu par l'article 49 pour les articles L. 121-1 et L. 121-8 du code de l'environnement) afin d'**éviter d'avoir une concertation continue**.

Après la clôture de l'enquête, la Commission nationale du débat public devrait donc uniquement veiller à la bonne information du public s'agissant des projets pour lesquels elle a décidé d'organiser un débat public.

Votre commission vous propose donc de **supprimer** le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement, qui prévoit que la commission peut émettre, pour les projets dont elle a été saisie, des recommandations à caractère particulier sur la participation du public à leur processus d'élaboration jusqu'à la mise en service du projet.

Par ailleurs, votre commission vous propose de prévoir que **si l'enquête publique n'a pas été ouverte dans un délai de cinq ans après la fin du débat public, la Commission nationale du débat public ne peut rouvrir un débat public que si l'économie du projet a été altérée** (article L. 121-11 du code de l'environnement). Il s'agit d'encadrer la disposition introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe radical, citoyen et vert. En effet, l'environnement d'un projet est toujours susceptible d'évoluer, du fait de la période très longue nécessaire à sa réalisation. Il faut donc éviter qu'un tel argument ne soit utilisé de manière dilatoire.

5. Fixer le début du débat public

Votre commission vous propose de fixer plus précisément le début du débat public, afin d'éviter des contestations ultérieures (texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-10 du code de l'environnement).

6. Indiquer que la Commission nationale du débat public ne se prononce pas sur le fond du projet

De plus, il importe de **préciser que la Commission nationale du débat public ne se prononce pas sur le fond**, précision qui n'apparaît pas dans le projet de loi (article L. 121-1 du code de l'environnement).

7. Garantir une Commission nationale du débat public équilibrée

Votre commission vous propose également de **supprimer la limite d'âge fixée à 65 ans pour le président de la Commission nationale du débat public** (article L. 121-3 du code de l'environnement), dont le mandat est de cinq ans renouvelable une fois. Il peut en effet être difficile de trouver la personne adéquate.

Elle vous propose également de porter le **nombre d'élus locaux de 5 à 6**. En effet, une proportion de 5 membres sur 21 ne paraît pas suffisante, du fait de l'incidence territoriale de tous ces projets. De plus, il faut distinguer entre les différentes associations de maires, au premier titre intéressés par ces questions.

8. Supprimer la possibilité d'organiser un débat public sur des questions générales

Votre commission considère que la démarche d'utilité concertée sur un site aéroportuaire international (**DUCSAI**), qui préfigurait la possibilité ouverte par le texte prévu par l'article 49 pour l'article L. 121-9 du code de l'environnement d'organiser des débats publics sur des questions générales en amont de tout projet, **a montré la difficulté de faire un débat public sur des questions générales en l'absence de projet.**

Il est ainsi apparu que le débat a essentiellement porté sur la question de l'opportunité d'une telle infrastructure, qualifiée par certains intervenants de « véritable serpent de mer ». En définitive, on peut s'interroger sur les avancées réelles d'une telle concertation, chacune des parties restant arc-boutée sur ses positions.

L'organisation d'un référendum local le 9 décembre dernier, qui s'est soldé par le refus exprimé à 91,42 % par les habitants des 46 communes de Picardie concernées de voir se réaliser le projet de construction d'un troisième aéroport international à Chaulnes (Somme), a montré de façon éloquente l'incapacité de la DUCSAI à mener une concertation constructive. La participation à ce référendum, qui avait été déclaré illégal par le préfet, s'est élevée à 61,78 %.

Il appartient au **Parlement** et au **Gouvernement** de se prononcer sur de telles problématiques.

9. Rationaliser les procédures

Votre commission des Lois vous propose d'**aligner les conditions de nomination des commissaires enquêteurs** dans le cadre d'une enquête publique avant expropriation sur ceux prévus dans le cadre d'une enquête dite Bouchardeau (**article 54**).

10. En matière de concertation

Votre commission des Lois vous propose d'inclure les projets des groupements de collectivités territoriales (texte proposé par l'article 50 pour l'article L. 1331-1 du code général des collectivités territoriales), et de fixer la durée maximale de concertation à six mois (**articles 50 et 51**).

11. Supprimer les dispositions relatives au Réseau ferré de France

Votre commission des Lois vous propose de **supprimer les dispositions relatives au Réseau ferré de France (articles 55 bis et 55 ter)**.

12. Harmoniser les délais de recours contre les décisions d'autorisations d'exploitation d'installations classées

Votre commission des Lois vous propose **d'aligner le délai de recours pour les tiers** contre les décisions d'autorisations d'exploitation d'installations classées **sur celui des carrières (article 58 bis)**.

13. Harmoniser le régime des routes express

Votre commission des Lois vous propose d'insérer un article additionnel **après l'article 58 quinquies alignant le régime des routes express sur celui des autoroutes en matière de déclaration d'utilité publique**.

V. LES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT

Ce titre vise à **réformer le système de recensement général de la population en vigueur en France**.

A. UN RECENSEMENT TRADITIONNEL JUGÉ TROP LOURD ET IRRÉGULIER

Les recensements modernes datent du début du XIX^{ème} siècle. Ils ont été effectués avec plus ou moins de régularité (tous les 5 ans) jusqu'à la deuxième guerre mondiale, puis tous les 7-8, voire 9 ans.

Il leur est reproché leur lourdeur, puisqu'il faut mobiliser d'importants moyens budgétaires, matériels et humains sur une période très courte. En revanche, le recensement rénové de la population devrait permettre **d'étaler le coût de l'opération** (1,2 milliard de francs pour le recensement de mars 1999, soit 20 francs par habitant).

Ceci évitera que des recensements soient reportés pour des raisons budgétaires, comme cela a été le cas en 1997, afin de respecter les critères de rigueur budgétaire définis par le traité de Maastricht. Ceci devrait permettre de **lisser la charge budgétaire** pour l'Etat et de la rendre plus prévisible.

Le coût annuel équivaldrait à 1/8^{ème} du coût du recensement général de la population de 1999. Pour les communes de plus de 10.000 habitants, la charge du recensement rénové devrait être plus faible que celle d'un recensement général; elle serait identique pour les communes de moins de 10.000 habitants, mais répartie sur cinq ans, alors que la périodicité d'un recensement général est de l'ordre de huit ans.

Cette annualisation pourra permettre un **lissage des évolutions et l'intégration de comportements d'anticipation pour les actes budgétaires et de gestion. Actuellement**, la publication des résultats tous les 7 à 9 ans pose problème dans l'application de certains textes en raison de sauts trop importants et, à ce titre, **peut nécessiter l'adoption de dispositions législatives particulières pour gérer les fortes évolutions.**

Ainsi, le recensement de 1999 avait fait apparaître une augmentation de la population de 1,4 million d'habitants par rapport à la dernière population prise en compte en 1998 pour la répartition des dotations de l'Etat en 1999.

Les augmentations de population entraînant mécaniquement une augmentation de la dotation forfaitaire au sein de la dotation globale de fonctionnement et, par suite, une diminution de la dotation d'aménagement répartie entre les groupements de communes et la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), ces deux dotations auraient diminué respectivement par rapport à 1999 de 20 % et de 25 %.

Pour éviter une telle diminution, la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 sur la prise en compte des conséquences du dernier recensement général de population pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales a prévu une mesure de **lissage des variations de population**, à la hausse et à la baisse, **sur trois ans** afin d'en atténuer l'impact sur les mécanismes d'éligibilité et de répartition de dotations faisant intervenir un critère lié à la population (les variations de population entre 1999 et 2000 étant prises en compte pour le tiers en 2000 puis pour les deux tiers en 2001).

En outre, le recensement rénové devrait **permettre à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de fournir chaque année une description statistique au 1^{er} janvier de l'année en cours pour la France et les grandes régions (plus de 1 million d'habitants), et**

avec un recul de deux ans pour toutes les zones du territoire : communes et groupements, quartiers des grandes villes (IRIS 2000)¹.

En termes de « fraîcheur », les données fournies seront vieilles de 3 à 4 ans, ce qui constitue un progrès indéniable (de trois ans environ) par rapport aux recensements généraux.

Grâce à ces données plus régulières et plus récentes, les acteurs nationaux et locaux devraient conduire dans de meilleures conditions leurs politiques économiques et sociales. A titre d'exemple, les négociations sur les contrats de plan qui se sont déroulées en 1998-1999 auraient pu s'appuyer sur des données de 1998 pour le cadrage régional, et de 1996 pour les zones infra-régionales, ce qui aurait constitué des gains respectifs de 8 et 6 ans sur les informations issues du recensement de 1990.

De plus, il a été constaté lors du dernier recensement intervenu en 1999 un **taux de refus de réponse croissant** qui menaçait la pérennité de ce système.

B. UN SYSTÈME DIFFÉRENCIÉ ET ANNUEL S'APPUYANT SUR DES SONDAGES ET DES DONNÉES ISSUES DE FICHIERS ADMINISTRATIFS

Il a donc été prévu de réaliser des **évaluations annuelles de la population.**

Pour la première fois, le recensement acquiert une **base législative**. A la différence des recensements généraux de la population, la procédure renouvelée de recensement repose sur un texte de loi explicitant les rôles de l'Etat et des communes.

En effet, saisi du projet, le **Conseil d'Etat** a préconisé la voie législative dans son **avis du 2 juillet 1998** du fait du changement des modalités d'élaboration de la population légale, alors même que plus de 200 textes législatifs ou réglementaires s'y réfèrent.

S'agissant de **la répartition des rôles entre les communes et l'INSEE**, la collecte des informations sera organisée et contrôlée par l'INSEE, tandis que les enquêtes de recensement seront préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, qui recevront à ce titre une **dotations forfaitaire de l'Etat.**

¹Ces dernières statistiques s'appuieront sur les collectes d'informations effectuées sur sept ans. Sur les petites communes non dénombrées au cours de l'année n-2, elles seront obtenues par interpolation ou extrapolation des résultats des dénombrements en ayant recours à des sources administratives.

Il est en outre prévu que les communes pourront déléguer aux **établissements publics de coopération intercommunale** la **préparation et la réalisation des enquêtes** de recensement. Il s'agit cependant d'une **simple faculté**.

La réforme distingue **deux catégories de communes** :

- les communes de **moins de 10.000 habitants** feront l'objet d'un **dénombrement classique** (exhaustif) **mais** ne seront **pas recensées simultanément**. Le dispositif sera mis en œuvre de manière tournante, à raison d'un cinquième des communes chaque année. **On perd donc une date de référence unique pour tout le territoire**, ce qui est dénoncé par les géographes. Chaque commune de moins de 10.000 habitants sera donc recensée tous les cinq ans, à la même période de l'année.

- dans les **communes de 10.000 habitants ou plus**, un **répertoire des immeubles localisés (RIL)** sera constitué et tenu à jour en permanence. Ce répertoire contiendra tous les immeubles qui sont répartis en cinq groupes, chacun d'eux offrant une bonne représentativité de la commune (les immeubles d'une même rue étant répartis dans différents groupes).

Sur une période de cinq ans, 100 % des logements auront été dénombrés et 40 % de la population recensés.

Pour établir les chiffres de la population, l'INSEE s'appuiera sur les résultats d'enquête d'évaluation de la population (exhaustives ou par sondage), en les **complétant par les données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux.**

Le fichier de la taxe d'habitation, déjà utilisé lors des recensements de 1990 et 1999, devrait permettre de contrôler le nombre de logements et de l'interpoler, mais il sera aussi fait usage des fichiers non nominatifs des Caisses primaires d'assurance maladie. Ceci lui permettra de **diffuser chaque année des résultats**, et ce **quelque soit la taille des communes** (égalité de traitement pour les opérations d'extrapolation annuelles).

L'INSEE assurera sous le contrôle de la CNIL la confidentialité des données individuelles collectées. De plus, il n'y aura **pas d'interconnexion des fichiers**.

Cette réforme ne s'appliquera pas à la Polynésie française, à Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.

C. DES INTERROGATIONS MULTIPLES

Cette réforme suscite un certain nombre d'inquiétudes.

1. La question de l'égalité de traitement des communes

Se pose la question de **l'égalité de traitement** entre les collectivités, qui ne seront pas dénombrées de la même façon. Pour certains élus, cette réforme est défavorable aux grandes communes qui ne bénéficieront pas d'un recensement exhaustif de leur population.

Cependant, le **Conseil d'Etat a considéré dans son avis du 2 juillet 1998** que « *la nouvelle méthodologie envisagée comporte un traitement différencié selon les communes ...(mais que) les modalités de sa mise en œuvre ne sont pas, par elles-mêmes, contraires au principe d'égalité, dès lors que ces deux groupes de communes sont placées dans des situations différentes en rapport avec l'établissement du chiffre de la population* ».

2. La précision de la méthode de sondage

Le **débat oppose « fraîcheur » et précision des données.**

Le comité scientifique mandaté sur les questions de précision de la mesure des populations légales communales a conclu que la nouvelle technique devrait permettre d'**éviter le sous-dénombrement par omission**. En effet, si le recensement traditionnel paraît fournir une réponse parfaite et indiscutable au dénombrement de la population, **l'exhaustivité totale est illusoire**. Ce défaut de couverture, estimé à 1,8 % en 1990, est d'autant plus gênant qu'il est plus fréquent dans les grandes villes (2,6 % dans les villes de plus de 20.000 habitants), parmi les jeunes adultes ou les ménages d'une personne.

Ces chiffres sont à comparer avec ceux des **erreurs de précision de la méthode par sondage**, évaluées à 0,2 % pour une agglomération de 250.000 habitants, mais qui passent à 2 % pour un îlot de 2.000 personnes¹ et à 8 % pour une population de 500 personnes.

Néanmoins, la perte de précision liée au sondage doit s'apprécier au regard du gain en termes de fraîcheur de l'information. Cet élément prend tout son sens face à l'évolution considérable des populations entre deux

¹ *Le recensement dans les « grandes communes » sera organisé à l'intérieur de zones urbaines appelées IRIS 2000 (îlots regroupés selon des indications statistiques), dont la taille est d'environ 2.000 habitants.*

recensements (**chaque année environ 10 % des individus déménagent, dont 6,5 % changent de commune**). Or, c'est justement dans une zone en forte évolution qu'une information récente est nécessaire.

Une autre crainte réside dans une augmentation du « **biais** » **par l'accroissement des refus de réponse¹**, en l'absence d'une campagne nationale d'information.

Les communes soulignent également que **d'éventuelles dérives ne pourraient être détectées et corrigées en l'absence de recensements exhaustifs périodiques**.

3. Une réforme inédite à l'étranger

Cette nouvelle méthode n'a été testée dans aucun pays étranger. A l'étranger, on distingue trois méthodes de recensement :

- la tenue de registres de population complétés soit par des données de fichiers administratifs (Danemark, Finlande), soit par des enquêtes par sondage (Pays-Bas, Suède) pour la description socio-démographique de la population ;

- des recensements classiques utilisés pour mettre à jour les registres de population, jugés de qualité insuffisante. L'idée est d'utiliser à terme ces registres comme base d'un futur recensement (Suisse, Autriche, Belgique et Luxembourg) ;

- une interrogation exhaustive de la population, soit par voie postale (Etats-Unis), soit par dépôt-retrait par agents recenseurs (France, Italie, Grèce, Espagne, Portugal).

4. Les impacts d'une telle réforme sur les 200 textes législatifs et réglementaires faisant référence à la population

Il convient de souligner l'importance d'une telle réforme, alors même que **plus de 200 textes législatifs et réglementaires font référence à la population légale**.

¹ *Seraient ainsi systématiquement privilégiées dans la détermination des catégories de personnes interrogées celles acceptant de répondre aux questionnaires.*

Ceci intervient tout d'abord **en matière électorale** : mode de scrutin (plus ou moins de 3.500 habitants), composition et fonctionnement du conseil municipal, conditions d'exercice des mandats locaux (indemnités des élus, crédits d'heures, suspension du contrat de travail et droit de réinsertion à l'issue du mandat) et cumul des mandats.

De nombreux articles du **code des impôts** s'appuient également sur la population de la commune, notamment pour le calcul de la taxe professionnelle pour les cinémas, de la taxe sur l'affichage public, de la taxe sur les appareils automatiques, et surtout pour les tarifs du droit de licence des débits de boissons.

De plus, les variations de populations sont susceptibles d'affecter les **critères de répartition ou d'éligibilité des concours financiers de l'Etat** (fonds national de péréquation, dotation globale d'équipement, dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation d'intercommunalité, dotation générale de fonctionnement des départements, fonds de correction des déséquilibres régionaux) pour les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale.

La population légale intervient également en matière de nomination et de traitement des fonctionnaires¹, ainsi que pour les textes relatifs à la collecte des ordures ménagères (selon qu'elle est supérieure ou non à 5.000 habitants), à l'aide technique à la gestion de la voirie communale (selon qu'elle est supérieure ou non à 2.000 habitants) et à l'ouverture d'officines de pharmacie.

Lorsque la référence à la population dans les textes législatifs ou réglementaires se fait par un seuil, la situation ne devrait pas évoluer. En revanche, en cas de prise en compte du niveau absolu de la population (notamment pour les indicateurs calculés en « francs par habitant »), **l'annualisation permettra d'éviter le saut brutal qui était enregistré à l'occasion de chaque recensement général de la population**, a fortiori dans le cas d'une prise en compte de l'évolution de la population, qui sera nécessairement beaucoup plus faible sur une seule année que sur l'ensemble d'une période intercensitaire de huit ou neuf ans.

¹ *Les secrétaires de mairie ne peuvent exercer leurs fonctions que dans les communes de moins de 2.000 habitants, mais un emploi de secrétaire général peut être créé dans les communes de plus de 5.000 habitants, celui de directeur des services techniques dans les communes de 20.000 à 40.000 habitants, et au-delà, celui de directeur général des services techniques. Certains éléments de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat (prime d'installation, indemnité de résidence, frais de déplacement) diffèrent selon que leur commune de résidence est située ou non dans une unité urbaine.*

Interrogé à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur, M. Daniel Vaillant, a indiqué que les premières populations légales post-réforme ne devraient intervenir qu'en 2009, et qu'il était envisagé que dans le domaine électoral, on prenne comme population de référence celle du dernier recensement disponible au moment du renouvellement général des conseils municipaux, généraux et régionaux.

En matière de dotations, on ne constaterait l'éligibilité ou l'inéligibilité à une dotation que lorsque le seuil est franchi, dans un sens comme dans l'autre, durant deux années consécutives, pour éviter des effets de « yo-yo » préjudiciables.

Le ministre de l'intérieur a par ailleurs indiqué qu'il serait possible de s'inspirer de la disposition prévoyant, en matière de fonction publique territoriale, que la situation statutaire et réglementaire des personnels occupant un poste réservé aux communes d'une certaine taille (directeur ou secrétaire général ou adjoint) ne soit pas affectée lorsque la population de la commune descend en-dessous de ce seuil.

D. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a décidé, à l'initiative de M. Brard et des membres du groupe communiste, et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, de prévoir la création d'une commission **chargée de déterminer les seuils et modalités de réalisation des enquêtes par sondage**. Cette commission serait composée de professionnels de la statistique, de représentants des collectivités locales, de représentants de l'INSEE et de l'Etat, et présenterait ses conclusions au Parlement dans un délai de 6 mois après promulgation de la présente loi (**article 59**).

E. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

1. La fixation dans la loi du seuil d'application du recensement par sondage

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le recensement par sondage devrait intervenir dans les communes de 10.000 habitants et plus.

Votre commission des Lois vous propose d'**indiquer que ce seuil sera effectivement celui de 10.000 habitants**, puisqu'il n'est pas contesté. Il s'agit là d'une **mesure de transparence**.

2. La suppression de la commission créée par l'Assemblée nationale

La loi n° 51-711 du 7 juillet 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques a **déjà institué une commission, le Conseil national de l'information statistique (CNIS)**, une instance de dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de données statistiques, au sein de laquelle est déjà menée depuis 1999 la concertation.

Votre commission des Lois vous propose donc de supprimer la commission créée par l'Assemblée nationale et **de reconnaître le rôle du CNIS (articles 59 et 61)**.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi relatif à la démocratie de proximité.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Dans sa rédaction initiale, le titre premier du présent projet de loi était intitulé : « *De la démocratie de proximité* ». A l'initiative de M. Marc-Philippe Daubresse et contre l'avis du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié cet intitulé pour retenir l'expression de « *démocratie participative* ». Sa commission des Lois était également opposée à cet amendement mais son rapporteur, M. Bernard Derosier, s'y est déclaré favorable en séance publique.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à rétablir l'intitulé initial du titre premier. En effet, **l'expression de démocratie participative** retenue par l'Assemblée nationale **n'est guère appropriée** pour un titre dont les chapitres traitent de sujets aussi variés que les droits des élus au sein des assemblées locales, les conseils économiques et sociaux régionaux, les comités de massif, ou encore de diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales.

CHAPITRE PREMIER PARTICIPATION DES HABITANTS À LA DÉMOCRATIE LOCALE

A l'initiative de MM. Bernard Derosier et Jacques Brunhes, l'Assemblée nationale a également modifié, après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, l'intitulé du chapitre Ier du titre premier. Elle a préféré l'expression de « *participation des habitants à la démocratie locale* » à celle de « *participation des habitants à la vie locale*. »

Votre commission des Lois vous soumet également un **amendement** tendant à rétablir la rédaction initiale de ce chapitre. En effet, les commissions consultatives des services publics locaux et les bureaux des temps relèvent davantage de la vie locale que de la démocratie locale.

Il convient également de s'interroger sur le point de savoir si la création des conseils de quartiers a pour objet de renforcer la participation des habitants à la vie locale ou si elle doit devenir, avec les consultations organisées dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, un instrument destiné à les associer à la démocratie locale, alors que ce droit appartient aux seuls électeurs.

Dans cette perspective, l'institution de conseils de quartier mettrait en question à la fois la légitimité des conseils municipaux et les liens entre nationalité et citoyenneté, ce qui n'est sans doute pas l'objet du présent projet de loi.

Article premier

(art. L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales)

Conseils de quartier

Cet article tend à rendre obligatoire la création de conseils de quartier dans les grandes villes. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il fait suite aux recommandations de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, destinées à améliorer la participation des citoyens à la vie locale.

Celle-ci avait proposé, dans son rapport « Refonder l'action publique locale », de créer des mairies et des « conseils de quartiers » dans les villes de plus de 20.000 habitants et d'encourager ce dispositif dans les autres communes.

Avant d'examiner le dispositif du présent article et de vous présenter les propositions de votre commission des Lois, votre rapporteur tient à mettre en exergue la diversité, la vigueur et le caractère innovant des instances consultatives locales actuelles.

1. Le retard du droit sur les faits

- *Un cadre juridique récent*

Le droit en vigueur permet d'ores et déjà de créer des instances de concertation à l'échelon communal.

L'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 92-125 d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, donne ainsi la possibilité au conseil municipal de « créer des **comités consultatifs** sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. »

Ces comités sont ouverts à des personnes n'ayant pas la qualité d'élus, notamment des représentants des associations locales. Leur composition est définie chaque année par le conseil municipal. Chaque comité est **présidé par un membre du conseil municipal**, désigné par le maire.

Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité. Ils ont également la possibilité de lui transmettre toute proposition concernant les problèmes d'intérêt communal pour lesquels ils ont été institués.

L'article L. 5211-49-1 comporte des dispositions analogues applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

- *Une histoire ancienne*

Dans les faits, la consultation des habitants dans les petites communes est souvent informelle et la création d'instances spécialisées distinctes du conseil municipal n'a guère de sens. La proximité des élus et de la population, leur diversité socioprofessionnelle et la faible étendue de la collectivité favorisent la représentation de tous les intérêts au conseil municipal ou offrent aux habitants la possibilité de contacter facilement les élus.

Dans les communes plus importantes, de nombreuses instances de quartier se sont créées bien avant la loi du 6 février 1992. Certaines ont été le fruit de l'initiative spontanée des habitants et des structures associatives : on les appelle souvent des « **comités de quartier** ». D'autres ont été mises en place par les conseils municipaux, elles sont alors qualifiées de « **conseils de quartier** ».

Les premiers « comités » et « syndicats » de quartier apparaissent au début du siècle à Marseille, Bordeaux et Grenoble. Sous des intitulés divers (associations de quartiers, conseils de résidents), ils se développent dans la plupart des villes, non seulement pour défendre les intérêts des habitants, mais aussi pour recueillir leur avis sur les projets d'aménagement des quartiers. Au cours des années 1970, ils connaissent une forte impulsion ; la ville de Grenoble est alors présentée comme la référence de la contestation d'un pouvoir municipal trop éloigné des préoccupations des habitants.

Les comités de quartier apparaissent ainsi sous un double jour : instruments de contestation du pouvoir local, ce sont aussi des instances participatives visant à une meilleure intégration des populations et contribuant à renforcer l'acceptation et l'efficacité des politiques locales. Cette deuxième tendance se développe au cours des années 1980. La loi n° 82-13 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions consacre, dès son article premier, la notion de participation des citoyens à la vie locale et annonce l'instauration de « comités d'initiative et de consultation d'arrondissement » dans les villes de Paris, Lyon et Marseille.

A la même époque se met en place, dans le prolongement du rapport « Dudebout », une politique nationale de développement social des quartiers, suivie plus tard par un programme de développement des services publics de quartiers. Parallèlement, de nombreuses villes redéploient leurs services municipaux en direction des quartiers, sous la forme de mairies de quartiers parfois associées à des conseils de quartier où siègent des représentants des habitants.

Quelques années plus tard, avec l'affirmation du principe de la participation des habitants aux affaires locales, renouvelée dans plusieurs lois du 6 février 1992 précitée, du 2 février 1995¹ et du 4 février 1995², les conseils de quartiers connaissent un renouveau. Dans les zones urbaines les plus touchées par l'exclusion et la violence, ils se voient confier des missions d'intégration et sont parfois associés aux actions d'animation et de prévention de la délinquance.

Comme le fait justement remarquer Madame Claudette Brunet-Lechenault dans son rapport au nom du Conseil économique et social³, ces évolutions conduisent à une **diversification de leurs fonctions** et à une délicate **recherche d'équilibre entre un rôle de contre-pouvoir et une fonction de relais des politiques municipales.**

- *Des expériences diverses*

Les **fonctions** des conseils et comités de quartier sont multiples. La première d'entre elles est de permettre aux habitants de s'exprimer librement sur les projets d'urbanisme et d'aménagement de leur quartier.

Elles consistent à communiquer les résultats des décisions prises par le conseil municipal ; jouer le rôle de forum, afin de faire émerger des avis, des propositions, des critiques à la suite des décisions prises par les élus ; organiser le dialogue entre élus et habitants. Parallèlement à leur mission de concertation, nombre de conseils et comités de quartiers organisent des activités d'animation, souvent en liaison avec les associations. Ils sont ainsi amenés à être en contact permanent avec la municipalité et à avoir une influence sur les décisions locales.

Le rôle des conseils de quartier peut être appréhendé au travers de quatre **questions**. Le quartier forme-t-il une espace géographique pertinent de démocratie ? Les modes de désignation de leurs dirigeants les rendent-ils représentatifs des habitants ? Les membres des conseils et comités expriment-ils le point de vue de l'ensemble de la population ? Quelles doivent être leurs relations avec les conseils municipaux ?

¹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement et à la protection de l'environnement.

² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

³ « La décentralisation et le citoyen » - Conseil économique et social - décembre 1999.

Ainsi, les **tensions** sont **multiples** entre la défense des intérêts d'un quartier et l'ouverture sur les problèmes généraux de la ville ; l'association des conseils de quartier aux politiques municipales et la préservation de leur caractère apolitique et de leur indépendance ; la participation des habitants et des associations à la vie locale et la préservation du rôle des élus, qui tirent leur légitimité du suffrage universel.

Confrontées à ces exigences contradictoires, les communes s'efforcent, chacune à leur manière, de trouver un **point d'équilibre** et s'engagent dans des voies originales et innovantes. A bien des égards, les conseils de quartiers connaissent des mutations permanentes et constituent des lieux d'expérimentation.

Quoi de comparable entre les instances mises en place à Versailles, Amiens, Marseille ou dans le XX^{ème} arrondissement de Paris, si ce n'est la réussite des expériences menées ? L'expérience engagée par la ville de Châteaubriant, décrite dans le rapport précité du Conseil économique et social, de créer des « enveloppes de quartier », d'un montant annuel de 120.000 francs, destinées à permettre aux habitants de réaliser des aménagements dans leur quartier illustre combien les conseils de quartiers restent en devenir.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose, par le présent article, de rendre obligatoire et d'encadrer la création des conseils de quartiers. Dans l'étude d'impact jointe en annexe du présent rapport, il est indiqué que *« malgré de nombreuses initiatives souvent originales et novatrices, les comités consultatifs se sont constitués de façon inégale sur le territoire alors que des quartiers souvent défavorisés auraient gagné à être couverts par de telles structures »*.

L'étude souligne qu'il s'agit, *« sans remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales, de promouvoir d'une manière plus volontariste la participation des habitants à la vie locale, d'offrir (à ceux) qui le souhaitent de nouveaux moyens pour contribuer en amont à la prise de décision au niveau local et, partant, de consolider la démocratie de proximité »*.

2. Le texte soumis au Sénat

- *Des mesures formelles*

Sur le plan formel, *le premier paragraphe* du présent article tend à réorganiser le titre IV (information et participation des habitants) du livre Ier (organisation de la commune) de la deuxième partie (la commune) du code général des collectivités territoriales en quatre chapitres, au lieu de trois actuellement.

Le chapitre I (dispositions générales), composé de l'article L. 2141-1 resterait inchangé.

Le chapitre II (participation des habitants à la vie locale) serait désormais intitulé « consultation des électeurs sur les affaires communales » ; il regrouperait toujours les articles L. 2142-1 à L. 2142-8.

Le chapitre III (dispositions diverses) serait dénommé « participation des habitants à la vie locale » et comprendrait trois articles : les articles L. 2143-1 et L. 2143-2 seraient entièrement réécrits par le présent article ; l'actuel article L. 2143-2 deviendrait, en application de l'article 2 du présent projet de loi, l'article L. 2143-3.

Enfin, un chapitre IV serait créé, intitulé « services de proximité », regroupant les actuels articles L. 2143-1 et L. 2143-3 renumérotés L. 2144-1 et L. 2144-3. L'article 5 du présent projet de loi tend, par ailleurs, à créer un article L. 2144-2 relatif aux mairies de quartiers.

A l'initiative de M. Bernard Birsinger, avec l'avis favorable de sa commission des Lois, mais contre celui du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié l'intitulé du chapitre II, en retenant l'expression de « **consultation des habitants** sur les affaires communales ». Cet amendement doit être examiné au regard de l'article 6 *ter*, introduit par l'Assemblée à l'initiative de M. René Dosière, afin de permettre aux habitants et non plus aux seuls électeurs de participer aux consultations locales que peuvent organiser les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

- *La création des conseils de quartier*

Réécrivant l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales, le projet de loi initial rendait **obligatoire** la création de « conseils de quartier » dans les communes de **plus de 20.000 habitants** c'est-à-dire, selon les chiffres du recensement général de la population de 1999, 412 communes et environ 23 millions d'habitants en métropole¹.

Sur proposition de sa commission des Lois, et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, l'Assemblée nationale a relevé ce seuil à **50.000 habitants**. La disposition concernerait ainsi 112 communes et 14 millions d'habitants en métropole².

Il reviendrait au conseil municipal de délimiter le périmètre des quartiers, ces derniers devant couvrir **l'ensemble du territoire de la commune** et étant chacun dotés d'un conseil de quartier.

¹ 438 communes et près de 25 millions d'habitants en prenant en compte l'outre-mer.

² 119 communes et un peu plus de 15 millions d'habitants en prenant en compte l'outre-mer.

- *La composition des conseils de quartier*

Dans la rédaction initiale du projet de loi, le conseil municipal fixait la composition et les modalités de désignation des conseils de quartier.

Ces derniers devaient cependant comprendre obligatoirement des **conseillers municipaux**, désignés par le conseil municipal selon le principe de la représentation proportionnelle, et des personnes n'ayant pas la qualité d'élu, notamment des habitants et des représentants d'associations du quartier. La liste de ces personnes et la durée de leur mandat étaient arrêtées par le conseil municipal sur proposition du maire.

La **présidence** du conseil de quartier était confiée à l'adjoint chargé du quartier -dont la création est prévue par l'article 4 du projet de loi- ou, à défaut, par un conseiller municipal nommé par le maire.

A l'initiative de M. Richard Cazenave et contre les avis de sa commission des Lois et du Gouvernement, **l'Assemblée nationale** a précisé que le conseil municipal fixerait la composition et les modalités de désignation des conseils de quartier en concertation avec les habitants et les associations.

Sur proposition de sa commission des Lois et à l'unanimité, elle a rendu **facultative** la présence de conseillers municipaux au sein des conseils de quartier.

Elle a adopté, avec l'accord de sa commission des Lois et celui du Gouvernement, un amendement de Mmes Danielle Bousquet, Odette Casanova, Martine Lignères-Cassou, Conchita Lacuey et Marie-Françoise Clergeau prévoyant la désignation des conseillers municipaux participant aux conseils de quartier dans le respect de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Enfin, contre l'avis du Gouvernement et à la suite d'une initiative de M. Bernard Derosier, rapporteur, en séance publique, l'Assemblée nationale a prévu, à l'unanimité, que les **présidents des conseils de quartier** pourraient être **soit** des **conseillers municipaux** (les adjoints de quartier ou les conseillers délégués à cet effet par le maire), **soit des membres du conseil élus** par leurs pairs. Dans ce cas, le maire serait représenté au sein du conseil de quartier par l'adjoint chargé du quartier ou le conseiller municipal délégué à cet effet.

- *Les missions des conseils de quartier*

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi donnait au maire la **possibilité de consulter le conseil de quartier** sur toute question concernant le quartier, et **de l'associer** à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des **actions** intéressant le quartier, notamment celles menées au titre de la politique de la ville.

Il reconnaissait au conseil de quartier la faculté d'adresser au maire des **propositions** intéressant le quartier que le conseil municipal devait, aux termes de l'article 3, examiner dans le cadre du débat sur les orientations générales du budget.

Enfin, le projet de loi initial prévoyait l'adoption par le conseil de quartier d'un **rapport annuel** retraçant son activité et la participation des habitants à la vie locale.

Sur proposition de M. Bernard Birsinger, contre l'avis de sa commission des Lois, avec l'approbation de son rapporteur, et après un avis de sagesse du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a ouvert au maire la faculté de consulter le conseil de quartier sur toute question concernant le quartier ou la ville.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, elle a précisé que le rapport annuel du conseil de quartier serait transmis au maire par le président du conseil de quartier, en vue de son examen dans le cadre du débat annuel sur les conseils de quartier prévu à l'article 3 du projet de loi, quinze jours au moins avant ce débat.

Enfin, à l'initiative de M. Bernard Birsinger, elle a indiqué, avec l'accord du rapporteur de la commission des Lois et celui du Gouvernement, que la **publication** et la **diffusion** de ce **rapport** seraient assurées **par la commune**.

- *Le fonctionnement des conseils de quartier*

Le projet de loi soumis à l'Assemblée nationale disposait que le conseil de quartier se réunirait **deux fois par an au moins**, sur convocation de son président ou à la demande du maire.

Le conseil devait élaborer, dans les trois mois suivants son installation, son **règlement intérieur**, fixant notamment les conditions dans lesquelles les séances seraient ouvertes au public. Ce règlement intérieur devait être approuvé par le conseil municipal.

Le maire était entendu, à sa demande, par le conseil de quartier.

Enfin, le conseil municipal était tenu, d'une part, d'affecter aux conseils de quartier un **local** administratif et des **moyens matériels**, d'autre part, de prendre en charge leurs **frais de fonctionnement**.

A l'initiative de MM. René Dosière, Pierre Cohen et des membres du groupe socialiste, et avec les avis favorables du Gouvernement et de sa commission des Lois, l'**Assemblée nationale** a prévu que le conseil de quartier se réunirait à la demande de la moitié de ses membres.

Elle a également prévu, sur proposition de M. Jacques Pélissard et avec l'accord de sa commission des Lois et celui du Gouvernement, que le conseil municipal élaborerait des règles communes de fonctionnement des conseils de quartier.

Enfin, à l'initiative de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a précisé que les séances des conseils de quartier seraient publiques, sauf dispositions contraires de leur règlement intérieur.

3. La position de votre commission des Lois

En premier lieu, par coordination avec la suppression de l'article 6 *ter* qu'elle vous propose, prévoyant la possibilité pour les autorités municipales et intercommunales d'organiser la consultation des habitants et non plus des électeurs sur des questions d'intérêt local, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à **rétablir l'intitulé initial** (consultation des électeurs sur les affaires communales) du chapitre II du titre IV de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, **tout en souscrivant à l'objectif d'une généralisation des conseils de quartier dans les grandes villes**, au demeurant déjà largement engagée, votre commission des Lois juge impératif **de garantir la liberté des communes, de préserver les expériences actuelles et de favoriser les initiatives nouvelles**.

Loin de garantir le bon fonctionnement des conseils de quartier, les mesures contenues dans le présent projet de loi risquent de provoquer des **blocages**, de susciter des **contentieux** et de constituer une **entrave aux initiatives locales**, alors que l'association des habitants à la vie locale exige souplesse et innovation.

Alors que la coopération intercommunale connaît un succès croissant, que le présent projet de loi tend à consacrer en posant le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux dans les établissements à fiscalité propre (**article 7 *ter***), **il convient de ne pas créer un niveau d'administration supplémentaire et des instances concurrentes des conseils municipaux**.

Comme l'ont rappelé les plus hautes autorités de l'Etat, les communes constituent la cellule de base de notre démocratie, le lieu dans lequel se tissent les liens et s'exercent les solidarités. Créés par la loi et non par les conseils municipaux, les conseils de quartier pourraient être tentés de s'opposer à eux.

Votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement** ayant pour objet de préserver les expériences en cours et de laisser aux conseils municipaux le soin d'apprécier l'opportunité de créer ou non des conseils de quartier dans les communes de 20.000 habitants et plus, et de déterminer leur composition, leurs modalités de désignation ainsi que les crédits nécessaires à leur fonctionnement.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

Article 2

(art. L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales)

Débat sur la vie des quartiers

Cet article tend à réécrire l'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales, afin d'instituer un débat annuel sur la vie des quartiers.

Son *premier paragraphe (I)* prévoit, par ailleurs, la reprise des dispositions relatives aux comités consultatifs dans un article L. 2143-3 qu'il crée.

Dans sa rédaction initiale, le *second paragraphe (II)* disposait que les présidents des conseils de quartier devraient adresser au maire un rapport annuel retraçant l'activité de leur conseil et la participation des habitants à la vie locale, afin qu'il les communiquât au conseil municipal avant le débat annuel sur l'action menée dans chacun des quartiers et les orientations générales de cette action pour l'année suivante.

Dans un souci de simplification, l'Assemblée nationale a prévu que ce **débat** sur la participation des habitants à la vie locale et les actions menées par les quartiers serait organisé à **l'occasion de l'examen du compte administratif**. Cette disposition a été adoptée à l'initiative de M. Bernard Roman, président de la commission des Lois, à la suite d'un débat engagé sur un amendement présenté par M. Jacques Péliissard. Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée.

Dès lors, les quartiers feraient l'objet de **deux débats** : suivant l'article 3 du présent projet de loi, le premier se tiendrait au moment du vote du budget, afin de permettre au conseil municipal d'examiner les propositions des conseils de quartier et de leur allouer des crédits de fonctionnement ; le second, prévu au présent article, aurait pour objet de dresser le bilan des actions conduites dans les quartiers.

Tout en saluant le souci de simplification manifesté par l'Assemblée nationale, votre commission des Lois juge **inutile et inopportun d'encadrer à l'excès** le fonctionnement des conseils municipaux. Ces derniers, s'ils

décident de créer des conseils de quartier, devront leur allouer des crédits pour leur fonctionnement. Dès lors, les conseillers municipaux seront nécessairement appelés à se prononcer sur les actions conduites dans les quartiers et le rôle de leurs conseils.

Telle est la raison pour laquelle votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 2.

Article additionnel après l'article 2

(art. L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales)

Comités consultatifs

Cet article additionnel a pour objet de modifier l'article L. 2143-2¹ du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que le conseil municipal, sur proposition du maire, fixe la composition des comités consultatifs pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours.

Comme on l'a vu, l'actuel article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, a consacré les actions entreprises par les élus pour favoriser la participation des habitants aux affaires communales en prévoyant la création de comités consultatifs.

Ces comités consultatifs peuvent être créés sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ils sont présidés par un membre du conseil municipal, désigné par le maire. Dans ce cadre ont été créés, outre les conseils et comités de quartier, des structures de concertation plus spécifiques telles que les « conseils municipaux d'enfants », dont les membres sont généralement élus par les enfants ou les adolescents d'une classe d'âge déterminée, ou les « conseils d'anciens » et autres « conseils de sages ».

En dépit de l'institution des conseils de quartier, les comités consultatifs **conserveront** donc **tout leur intérêt**, puisqu'ils ont vocation à examiner des questions spécifiques.

En revanche, l'article L. 2143-2 dispose que le conseil municipal doit **chaque année**, sur proposition du maire, fixer la composition de ces comités. Cette obligation, qui ne soulève pas de difficulté pour des projets ponctuels, s'avère particulièrement contraignante tant pour les conseils municipaux, qui doivent prendre chaque année une nouvelle délibération, que pour les comités concernés, dont la situation est marquée au sceau de la précarité.

¹ Dans la mesure où votre commission des Lois vous propose la suppression de l'article 2, l'article L. 2143-2 conserverait sa numérotation actuelle.

Votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement** tendant à insérer un **article additionnel** après l'article 2, afin de permettre au conseil municipal de fixer la composition des comités pour la durée de son choix, celle-ci ne pouvant excéder la durée du mandat municipal en cours.

Article 3

(art. L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales)

Débat sur les propositions intéressant les quartiers

Cet article tend à modifier l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, afin d'instaurer, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, un débat annuel sur les projets propres aux quartiers, notamment les équipements de proximité, et les crédits de fonctionnement qu'ils nécessitent.

Outre un amendement de coordination, l'Assemblée nationale a simplement prévu, à l'initiative de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, que le conseil municipal examinerait les propositions faites par les conseils de quartier et non les seuls projets propres aux quartiers.

Dans les communes pourvues de tels conseils, le débat sur les orientations générales du budget, qui doit avoir lieu dans un délai de deux mois précédant son examen, devrait ainsi comporter un volet consacré aux questions intéressant chacun des quartiers et permettre l'examen des propositions des conseils de quartier.

On rappellera qu'aux termes de l'article L. 2342-1 du code général des collectivités territoriales, le **maire** est le **seul ordonnateur** des dépenses communales. La création « d'enveloppes de quartier » qui, comme on l'a vu, est déjà en usage dans certaines communes, ne doit pas avoir pour objet de déroger à cette règle.

D'autre part, les **conseils de quartier doivent demeurer des instances consultatives**. S'il est nécessaire que les conseils municipaux soient informés des souhaits et propositions des habitants, il revient aux seuls élus locaux, investis par le suffrage universel, de prendre les décisions engageant la commune.

Une fois encore, dans la mesure où il est prévu que les conseils municipaux devront allouer des crédits de fonctionnement aux conseils de quartier qu'ils auront décidé de créer, il n'apparaît pas souhaitable d'encadrer à l'excès les délibérations.

Les conseillers municipaux seront nécessairement appelés à se prononcer sur la vie des quartiers dans le cadre de l'examen du budget de la commune, et **il reviendra aux électeurs de sanctionner par leur vote ceux qui auront ignoré les demandes formulées au sein des conseils de quartier.**

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 3.

Article 4

(art. L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 du code général des collectivités territoriales)

Création d'adjoints au maire chargés des quartiers

Cet article tend à insérer un article L. 2122-2-1 et un article L. 2122-18-1 dans le code général des collectivités territoriales, afin de prévoir la création d'adjoints de quartier.

1. Le droit en vigueur

En application de l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales, les conseils municipaux déterminent **le nombre des adjoints** au maire sans que ce nombre puisse excéder **30 % de l'effectif légal** du conseil municipal¹. Le maire et les adjoints sont **élus** au scrutin secret, à la majorité absolue aux deux premiers tours, à la majorité relative au troisième.

Les adjoints ne sont investis d'aucune charge municipale spécifique. Leur qualité d'adjoint leur confère simplement une priorité par rapport aux simples conseillers municipaux pour l'attribution des **délégations**² éventuellement décidées par le maire et pour exercer la suppléance de ce dernier. Hors des cas de délégation et de suppléance, les adjoints ne peuvent donc exercer aucune des compétences ou attributions du maire³.

L'article L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales et l'article 16 du code de procédure pénale leur reconnaissent, ainsi qu'au maire, la qualité **d'officier de police judiciaire**. Une incertitude demeure toutefois sur le point de savoir s'ils sont personnellement investis de cette fonction ou s'ils ne peuvent l'exercer que dans le cadre d'une délégation donnée par le maire ou, le cas échéant, lorsqu'il y a lieu à suppléance de ce dernier.

¹ En application de l'article L. 2122-3 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rendent difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu de la commune et une fraction de celle-ci, il peut être créé un poste d'adjoint spécial par délibération motivée du conseil municipal. Un ou plusieurs postes d'adjoint spécial peuvent également être institués en cas de fusion de communes.

² Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

³ Un adjoint qui n'a pas de délégation du maire n'a pas compétence, à raison de sa seule qualité d'adjoint, pour signer un acte au nom de la commune. Conseil d'Etat, 23 mars 1992, Mme Duguet.

De même, il avait longtemps été admis que les adjoints ne pouvaient exercer les fonctions d'**officier d'état civil**, qui leur sont attribuées par l'article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales, que sur délégation du maire, ou en cas de suppléance de ce dernier. Le service de l'état civil est en effet considéré comme un service municipal, bien qu'il soit chargé d'une mission pour le compte de l'Etat et placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire. On considérait qu'il devait donc être dirigé par le maire, seul chargé de l'administration. Le Conseil d'Etat a cependant jugé que les adjoints pouvaient exercer effectivement cette compétence, sans avoir besoin d'une délégation, du seul fait de leur qualité d'adjoint¹. Il a été pris acte de cette décision dans une réponse ministérielle puis dans l'instruction générale relative à l'état civil².

2. Le texte soumis au Sénat

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait d'insérer un *article L. 2122-2-1* dans le code général des collectivités territoriales, afin d'autoriser les conseils municipaux des communes de plus de 20.000 habitants à créer des **postes d'adjoints chargés exclusivement des quartiers**, sans que leur nombre puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal. Il ouvrait à un même adjoint la faculté de présider un ou plusieurs conseils de quartier.

Il prévoyait également l'insertion d'un *article L. 2122-18-1* afin de définir les **missions** de ces adjoints. Outre leurs fonctions de président du conseil de quartier, ils étaient compétents pour connaître de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont ils avaient la charge, veillaient à l'information des habitants et favorisaient leur participation à la vie des quartiers.

En première lecture, **l'Assemblée nationale** a adopté un amendement de coordination avec le relèvement à 50.000 habitants du seuil au-dessus duquel la création de conseils de quartier serait obligatoire.

A l'initiative de M. Bernard Birsinger et avec l'accord de sa commission des Lois et celui du Gouvernement, elle a indiqué que ces **adjoints** seraient **principalement et non plus exclusivement chargés d'un ou de plusieurs quartiers**.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois émet quelques **réserves** à l'encontre de la création d'adjoints au maire chargés des quartiers.

¹ Conseil d'Etat, 11 octobre 1991, *Ribaute et Balanca*.

² Réponse n° 31447, *Journal officiel des questions de l'Assemblée nationale* du 29 janvier 1996, page 537 – *Instruction générale relative à l'état civil* du 11 mai 1999.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, ces adjoints étaient exclusivement chargés des quartiers et assuraient de droit la présidence de leurs conseils. Comme le soulignait l'Association des Maires de France, cette disposition avait pour inconvénient majeur de favoriser une **émancipation des conseils de quartier et de leurs présidents par rapport au conseil municipal, et de risquer de provoquer des conflits de légitimité.**

L'Assemblée nationale a réduit ce risque en retirant aux élus locaux la présidence de droit des conseils de quartiers et en supprimant l'obligation faite aux adjoints supplémentaires d'être exclusivement chargés des quartiers.

Dès lors, le texte soumis au Sénat a pour effet de porter le nombre maximum des adjoints à **40 %** de l'effectif du conseil municipal.

Cette **augmentation** semble **excessive** : actuellement le nombre des vice-présidents de conseil régional ne peut lui non plus excéder 30 % des effectifs du conseil et *l'article 15 novodecies*, introduit par l'Assemblée, propose d'étendre cette disposition aux conseils généraux.

On observera également que *l'article 11 bis* du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale, ouvre au **maire la possibilité de déléguer une partie de ses fonctions à des conseillers municipaux**, non seulement en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, ce qu'autorise déjà le droit en vigueur, mais également lorsque ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation. Dès lors, point n'est besoin de créer des postes d'adjoints chargés des quartiers.

Enfin, *l'article 29* prévoit que les indemnités versées aux adjoints pourront dépasser leur plafond à la condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé. Il est cependant indiqué que le conseil municipal pourra majorer de 10 % le total des indemnités susceptibles d'être allouées aux adjoints ayant une délégation de fonction.

Pour toutes ces raisons, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 4.

Article 5

(art. L. 2144-2 du code général des collectivités territoriales)

Annexes de la mairie

Cet article tend à insérer un article L. 2144-2 dans le code général des collectivités territoriales, afin de généraliser la création de mairies annexes dans les communes de 100.000 habitants et plus.

Actuellement l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales rend obligatoire la création d'une annexe de la mairie dans les seules communes associées.

L'actuel article L. 2143-1, qui deviendrait l'article L. 2144-1 en application de l'article premier, prévoit, quant à lui, que certains services municipaux peuvent être mis à la disposition de la population dans des **annexes mobiles**. Toutefois, ne peut y être réalisée aucune opération d'état civil impliquant le déplacement des registres.

Le présent article tend à **rendre obligatoire la création d'annexes de la mairie dans les communes de 100.000 habitants et plus** dans les quartiers définis à l'article premier. Elles pourraient toutefois être communes à plusieurs quartiers. Elles devraient mettre à la disposition des habitants des services de proximité ; en revanche, l'interdiction de déplacer les registres d'état civil leur serait applicable.

Selon les chiffres du recensement général de la population de 1999, 37 communes comptent plus de 100.000 habitants et rassemblent environ 9 millions d'habitants.

A l'initiative de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, l'Assemblée nationale a prévu, au cours d'une seconde délibération, **l'obligation de mettre un local de la mairie annexe à la disposition des membres du conseil municipal n'appartenant pas à la majorité** qui en font la demande, afin de recevoir du public.

Sur ce point, votre rapporteur précise que l'article L. 2121-28 du code général des collectivités territoriales prévoit la constitution de **groupes d'élus** dans les conseils municipaux des communes de plus de 100.000 habitants. Il autorise le conseil municipal à affecter à ces groupes, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications. Enfin, le maire peut leur affecter une ou plusieurs personnes.

Une référence aux «groupes d'élus» plutôt qu'aux «membres du conseil municipal n'appartenant pas à la majorité» semblerait donc plus idoine. Qu'advierait-il si chaque membre n'appartenant pas à la majorité municipale demandait, à titre individuel, à disposer d'un local, alors que cette demande semble de droit ? Quels seraient les droits des élus appartenant à la majorité ?

Dans la pratique, la plupart des communes de plus de 100.000 habitants ont déjà créé, sous des appellations diverses, des mairies annexes et autres maisons de quartier. La disposition autorisant la création de mairies annexes communes à plusieurs quartiers risque soit de s'avérer sans portée, soit d'imposer une contrainte supplémentaire ; en tout état de cause elle crée une certaine insécurité juridique. On peut ainsi s'interroger sur les conséquences de la décision d'une commune de ne créer qu'une ou deux mairies annexes.

Enfin, il est **regrettable que l'Etat cherche à imposer à d'autres des obligations qu'il ne s'applique pas à lui-même**, comme en témoignent les suppressions de services publics dans les petites communes.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 5.

Article 6

(art. L. 1413-1, L. 1411-4, L. 1412-1, L. 1412-2 et L. 2143-4 et L. 5211-49-1 du code général des collectivités territoriales)

Commission consultative des services publics locaux

Cet article tend à renforcer le rôle des commissions consultatives des services publics locaux, instituées par la loi du n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République.

1. Le droit en vigueur

Les articles L. 2143-4 et L. 5211-49-1 du code général des collectivités territoriales font obligation aux communes de plus de 3.500 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de plus de 3.500 habitants de créer une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée.

Ces articles ne précisent ni la composition de la commission, ni les documents relatifs à la gestion des services publics locaux qui doivent lui être soumis. Ils indiquent simplement qu'elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés.

La commission est placée sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale qui en établit le règlement intérieur, les modalités de fonctionnement et détermine le rythme de convocation et l'ordre du jour.

Elle est censée permettre l'expression des usagers des services publics sans empiéter sur la responsabilité des autorités organisatrices. Elle peut être consultée et formuler des avis sur toute question qui a une incidence directe sur les usagers du ou des services concernés en matière d'organisation et d'exécution, de desserte, de qualité du service, de tarification, etc.

Toutefois, selon l'étude d'impact du présent projet de loi, ce dispositif n'aurait pas rencontré un grand succès. Sur les 2.673 communes de plus de 3.500 habitants, il n'existerait, tout au plus, que quelques centaines de commissions.

2. Le texte soumis au Sénat

Le présent article tend à abroger les articles L. 2143-4 et L. 5211-49-1 du code général des collectivités territoriales (*paragraphe V*) afin de leur substituer (*paragraphe I*) un article L. 1413-1, inséré dans un nouveau chapitre III, intitulé « participation des habitants et des usagers à la vie des services publics », dans le titre premier du livre IV de la première partie de ce code.

Les dispositions de cet article deviendraient donc applicables aux différentes catégories de collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes.

Elles tendent à faire obligation aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes de plus de 10.000 habitants, mais également aux départements et aux régions de créer des commissions consultatives des services publics locaux.

Selon l'étude d'impact, 874 communes et 573 communautés de communes (sur un total de 1717) seraient concernées du fait de ce seuil. Par nature, toutes les communautés d'agglomération (90) et les communautés urbaines (14) seraient également concernées, de même que 8 syndicats d'agglomération nouvelle. Si le nombre des syndicats intercommunaux reste méconnu, plusieurs d'entre eux, à l'instar du syndicat des eaux d'Ile-de-France ou du syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne, seraient soumis à cette obligation.

La **compétence** de chaque commission consultative s'étendrait à l'ensemble des services publics confiés à des tiers dans le cadre d'une délégation de service public ou exploités en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La **composition** des commissions associerait des élus des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, désignés à la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales. Chaque commission serait présidée par l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement public concerné.

Leur **fonctionnement** se caractériserait par une certaine souplesse. L'ordre du jour serait fixé à la majorité des membres de la commission et celle-ci pourrait procéder aux auditions qui lui sembleraient utiles.

Les commissions consultatives auraient pour **mission** d'examiner, chaque année, sur le rapport de leur président : le rapport d'activité que le délégataire de service public doit remettre en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, ainsi que le rapport sur le prix et la qualité du service public de distribution de l'eau, des services

d'assainissement, de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères. Le président de la commission devrait en outre lui soumettre un bilan d'activité des services exploités en régie.

Les paragraphes II, III et IV du présent article tendent à compléter les articles L. 1411-4, L. 1412-1 et L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales, afin de rendre obligatoire la **consultation** pour avis des commissions consultatives **en cas de délégation de service public en amont de la procédure de publicité** tendant à la présentation des offres concurrentes, **ainsi que sur tout projet de création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.**

L'article 15 du présent projet de loi prévoit une **entrée en vigueur différée** de ces dispositions, **six mois** après la promulgation de la présente loi, afin de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale de constituer les commissions consultatives des services publics locaux.

A l'initiative de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, l'**Assemblée nationale** a fixé à **3.500 habitants** le seuil au-dessus duquel la création de commissions consultatives des services publics locaux serait obligatoire.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois ne peut que souscrire aux objectifs d'une plus grande transparence dans le fonctionnement des services publics locaux et d'une meilleure association des usagers.

Elle tient à souligner que la consultation des commissions sur toute délégation de service public ainsi que sur tout projet de création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière constituerait une **formalité substantielle, dont la méconnaissance entraînerait l'annulation de la procédure.** En seraient toutefois dispensées les nombreuses régies qui ne présentent pas ces caractéristiques, en particulier celles qui sont dépourvues de la personnalité morale, ce qui est le cas de la plupart des régies constituées pour la gestion des services de l'eau et de l'assainissement.

Cette obligation nouvelle a pour objet, d'une part, de **garantir la création effective des commissions** consultatives, d'autre part, **d'associer les usagers en amont** des délégations, afin de prévenir ou plutôt de « désamorcer » les conflits.

Elle impose ainsi une contrainte, sans doute justifiée mais forte, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale.

La proposition de l'Assemblée nationale de fixer à 3.500 habitants le seuil démographique au-dessus duquel la création des commissions consultatives des services publics locaux serait obligatoire semble témoigner d'une **méconnaissance de la situation des petites collectivités** et des difficultés rencontrées par les élus locaux, en l'absence d'associations d'usagers, pour constituer de telles commissions.

Afin d'éviter un contentieux abondant et de tenir compte des réalités locales, votre commission des Lois vous soumet **deux amendements**, l'un de précision, l'autre tendant à prévoir que la création de la commission consultative des services publics locaux ne sera obligatoire que dans les communes de plus de **10.000 habitants** et dans les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants.

En revanche, elle vous propose, par un troisième **amendement**, d'étendre la compétence de la commission consultative des services publics locaux aux **régies dotées de l'autonomie financière** mais non de la personnalité morale. Cette extension permettrait d'associer les usagers au fonctionnement de services aussi essentiels que ceux de l'eau et de l'assainissement ; elle supprimerait la tentation de recourir à ce mode de gestion pour la seule et mauvaise raison qu'elle permettrait d'éviter de passer devant la commission consultative.

Enfin, votre commission des Lois vous proposera, à l'article 15, de **reporter le délai prévu pour l'entrée en vigueur** de ces dispositions, afin de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale concernés de mettre en place les commissions consultatives.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 6 bis (nouveau)

(art. L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales)

Possibilité pour les autorités municipales de s'entourer d'avis

Cet article tend à compléter l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux autorités communales de consulter, dans le cadre de leurs compétences, les personnes concernées par des décisions municipales.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. René Dosière, avec l'avis favorable de sa commission des Lois, après que le Gouvernement eut demandé le retrait de l'amendement.

M. René Dosière a indiqué en séance publique qu'« *un doute existe quant à la possibilité pour les élus municipaux de recueillir formellement l'avis des personnes concernées par une décision selon une autre procédure que la consultation locale.*¹ »

M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, lui a répondu que les conseils municipaux avaient bien évidemment la faculté de s'entourer d'avis émanant de la population selon des procédures qu'ils définissent librement.

Dans la mesure où il ne fait que rappeler, dans une rédaction approximative, une évidence, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 6 *bis*.

Article 6 ter (nouveau)

(art. L. 2142-1 et L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales)

Participation des habitants aux consultations locales

Cet article tend à modifier les articles L. 2142-1 et L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir la participation des **habitants**, et non plus des seuls **électeurs**, aux consultations locales.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. René Dosière, avec l'accord de sa commission des Lois mais contre l'avis du Gouvernement.

1. Le droit en vigueur

- *Les consultations locales dans les communes*

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République a créé un chapitre V nouveau « Participation des habitants à la vie locale » dans le code des communes, qui consacre et encadre juridiquement la pratique de la consultation d'initiative municipale, improprement appelée « référendum local ». Cette procédure était en effet déjà fréquemment utilisée, en l'absence de toute disposition législative et réglementaire - hormis les cas de fusion de communes - par des conseils municipaux soucieux de connaître l'avis de la population sur des sujets importants.

Le dispositif fixé par la loi, désormais codifié aux articles L. 2142-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, précise les conditions d'organisation des consultations en édictant trois principes : le **droit de proposition des conseillers minoritaires** dans les communes de 3 500 habitants et plus ; le **droit pour le conseil municipal de saisir le corps électoral** dont il est issu (seuls sont visés les électeurs et non les habitants) de toute affaire relevant de sa compétence ; la **liberté de décision du conseil**

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale du 19 juin 2001, page 4430.*

municipal, les résultats de la consultation ne pouvant se substituer à une délibération librement adoptée par l'assemblée communale. Il ne s'agit donc que d'un avis, qui ne lie en aucune façon la décision du conseil municipal.

L'**initiative** d'une consultation appartient aux **élus** mais également aux **électeurs**. Le maire, un tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, et la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants peuvent demander au conseil municipal d'organiser une consultation sur une affaire relevant de la compétence de la commune.

Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent également saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation, cette fois sur une **opération d'aménagement** relevant de la décision des autorités municipales.

Le conseil municipal délibère alors sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Afin de lever toute ambiguïté dans l'esprit du public, la loi prescrit d'indiquer expressément dans la délibération que la consultation, si elle est décidée par le conseil municipal, est une **simple demande d'avis** dont le résultat ne lie pas le conseil municipal quant à la décision finale sur l'affaire en cause.

En effet, la consultation est destinée à éclairer le conseil appelé à délibérer sur une affaire de sa compétence et son résultat n'emporte pas décision. Le conseil municipal n'est pas juridiquement lié ; il doit ensuite délibérer sur le fond à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Comme le prévoit l'article L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales, **seuls les électeurs**, et non les habitants dans leur ensemble, **sont appelés à cette consultation ; sa mise en œuvre est donc facilitée par l'utilisation des listes électorales existantes**. Il est expressément prévu que la consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie de la commune (un quartier par exemple) pour les affaires intéressant uniquement celle-ci.

L'**objet de la consultation** doit, enfin, relever exclusivement de la **compétence de la commune**, et le juge administratif vérifie que la question posée porte sur un projet de décision relevant des autorités communales.

A titre d'illustration, des consultations sur le principe du maintien sur le territoire national de populations étrangères¹, sur les conditions d'attribution de logements sociaux² ou sur l'opportunité d'un projet d'autoroute³ doivent être regardées comme illégales car sortant du champ de compétence des autorités communales.

¹ Conseil d'Etat, 16 novembre 1984, Commune d'Awala-Yalimapo.

² Conseil d'Etat, 21 juin 2000, Commune de Charvieu-Chavagneux.

³ Conseil d'Etat, 16 décembre 1994, Commune d'Avrillé.

• *Les consultations locales dans les établissements publics de coopération intercommunale*

Inséré par l'article 43 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales prévoit que **les électeurs des communes membres** d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être **consultés** sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les **affaires de la compétence de l'établissement en matière d'aménagement**.

Sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, sur demande écrite de la moitié des membres de l'organe délibérant, ou sur saisine d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres, l'organe délibérant de l'établissement se prononce sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.

Les dépenses afférentes à la consultation sont à la charge de l'établissement public de coopération intercommunale qui l'organise.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article tend à modifier les articles L. 2142-1 et L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales afin d'ouvrir la possibilité aux autorités municipales et intercommunales de consulter les **habitants, et non plus les électeurs**, de la commune ou des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les **habitants** seraient les personnes de **plus de dix-huit ans** non inscrites sur les listes électorales de la commune (des communes membres s'il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale) à la condition qu'elles y aient leur **domicile réel** ou que leur **résidence** dans la commune présente un **caractère continu**.

Ces critères s'inspirent de ceux exigés pour la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales.

Les conditions requises pour être électeur

Pour être électeur, deux séries de conditions sont requises, prévues par les articles L. 2 et suivants et les articles L. 9 et suivants du code électoral.

Selon l'article L. 2, sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Le code précise que ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales : les majeurs sous tutelle (article L. 5) ; pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction (article L. 6) ; pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues par les articles 432-10 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-3 et 433-4 du code pénal ou pour le délit de recel de l'une de ces infractions, défini par les articles 321-1 et 321-2 du code pénal (article L. 7).

Selon l'article L. 9, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, même si la méconnaissance de cette règle n'est pas sanctionnée. L'article L. 11 définit les conditions d'inscription requises : avoir son domicile réel dans la commune ou y habiter depuis six mois au moins ; justifier d'une inscription de cinq ans sans interruption –mais pas obligatoirement au titre de la même imposition- au rôle d'une des contributions directes locales : taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle ; être assujetti à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaire public.

Faisant suite à la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 a introduit un article L.O. 227-1 dans le code électoral, suivant lequel les **citoyens de l'Union européenne** résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français, dès lors qu'ils ont leur domicile réel ou une résidence à caractère continu en France.

Pour exercer leur droit de vote, ils doivent être inscrits, sur leur demande, sur une liste électorale complémentaire, à condition de jouir de leur capacité électorale dans leur Etat d'origine et de remplir les conditions légales autres que la nationalité française pour être électeurs et être inscrits sur une liste électorale en France.

Pour chaque bureau de vote, la liste électorale complémentaire est dressée et révisée par la commission administrative, composée du maire, d'un délégué de l'administration et d'un délégué du tribunal de grande instance, déjà compétente pour dresser et réviser la liste électorale. En sus des indications prescrites par les articles L. 18 et L. 19 du code électoral pour les citoyens français, la liste électorale complémentaire mentionne la nationalité des personnes qui y figurent.

Outre les justifications exigibles des ressortissants français, les ressortissants d'Etats de l'Union européenne autres que la France, doivent produire à l'appui de leurs demandes d'inscription sur la liste électorale complémentaire : un document d'identité en cours de validité et une déclaration écrite précisant la nationalité, l'adresse sur le territoire de la République, l'absence de déchéance du droit de vote dans l'Etat d'origine.

3. La position de votre commission des Lois

Autoriser les habitants d'une commune à participer à une consultation locale qui ne constitue qu'un avis n'est sans doute pas contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que toute élection faisant intervenir les citoyens en tant que tels, indépendamment de toute autre qualité ou particularité, se voyait appliquer l'article 3, quatrième alinéa, de la Constitution selon lequel « *sont électeurs les nationaux français majeurs des deux sexes* ». Il en est ainsi non seulement des élections nationales mais également des élections locales (décision n° 146 DC du 18 novembre 1982).

En revanche, les élections auxquelles les individus participent à d'autres titres, par exemple les élections professionnelles ou universitaires, ne relèvent pas de l'article 3, quatrième alinéa, de la Constitution. Les personnes n'ayant pas la nationalité française peuvent ainsi participer aux élections universitaires (décision n° 81-30 DC du 30 octobre 1981) ainsi qu'aux élections aux organismes de sécurité sociale (décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982).

Pour autant, votre commission des Lois considère que les dispositions du présent article se heurtent à des difficultés réelles d'organisation et soulèvent une question de principe.

En premier lieu, la tenue des listes d'habitants sera d'autant plus difficile que celles-ci devront être mises à jour en permanence, une consultation étant susceptible d'être organisée à tout moment. Le présent article ne précise d'ailleurs pas à qui cette mise à jour serait confiée.

D'autre part, les conditions requises pour participer à une consultation locale seraient particulièrement souples. En l'absence de précision, la perte de la capacité politique ne semble pas devoir entraîner privation du droit de vote.

Enfin, votre commission des Lois ne peut accepter que les personnes consultées sur les affaires communales soient distinctes du corps électoral, seul investi d'un pouvoir de décision quant au choix des autorités municipales. Cette scission semble pour le moins dangereuse, car elle ne manquerait pas d'entraîner des conflits de légitimité. Faut-il rappeler les termes de l'article 72 de notre Constitution, suivant lesquels les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ?

La question de la participation de l'ensemble des habitants aux consultations locales ne peut donc être dissociée de celle de la citoyenneté. **Or, reconnaître la qualité d'électeur à des personnes n'ayant pas la nationalité française suppose une révision de notre Constitution.**

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 6 *ter*.

Article 7

(art. L. 2131-1, L. 2131-3, L. 3131-1, L. 3131-4, L. 4141-1 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales)

Publicité des actes

Cet article tend à reconnaître l’affichage comme un mode de publicité suffisant, au même titre que la publication, pour rendre exécutoires les actes des collectivités territoriales.

Les articles L. 2131-1, L. 2131-3, L. 3131-1, L. 3131-4, L. 4141-1 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales subordonnent le caractère exécutoire des actes pris par les communes, les départements et les régions à leur publication ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu’à leur transmission au représentant de l’Etat dans le département lorsqu’elle est requise. L’obligation de publication concerne en principe tous les actes de portée générale.

L’article L. 2121-24 dispose par ailleurs que, dans les communes de 3.500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs. Cette obligation s’étend aux contrats conclus par les autorités communales devant être notifiés, sous réserve des dispositions spécifiques relatives aux marchés et délégations de service public.

Selon l’exposé des motifs du projet de loi, la suppression de la mention de l’affichage lors de l’élaboration du code général des collectivités territoriales aurait conduit certaines juridictions à considérer que cette formalité était insuffisante pour donner un caractère exécutoire aux actes des collectivités locales.

Le présent article vise donc à réparer cet oubli, ce qui n’aura pas pour effet de dispenser les collectivités territoriales de leur obligation de publication dans le recueil des actes administratifs.

A l’initiative de M. Patrice Martin-Lalande, avec l’accord de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, l’Assemblée nationale a souhaité inscrire dans la loi la possibilité d’organiser la publicité ou l’affichage des actes, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique.

Votre commission des Lois vous propose d’adopter l’article 7 **sans modification.**

Article 7 bis (nouveau)

Bureaux des temps

Cet article tend à rendre la création d'un « bureau des temps » obligatoire dans les communes de plus de 50.000 habitants et facultative dans les établissements publics de coopération intercommunale regroupant plus de 50.000 habitants, afin de favoriser l'harmonisation des horaires des services publics avec les besoins des usagers.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois, après un avis de sagesse du Gouvernement.

Le 19 juin 2001, M. Edmond Hervé a remis au ministre délégué à la ville un rapport sur « le temps des villes » qui met en exergue les difficultés suscitées par la « désynchronisation des temps » (travail, études, loisirs...) et recommande la mise en place d'une politique au niveau local. Selon ce rapport, l'un des premiers défis des élus serait d'adapter les services publics et leurs horaires aux évolutions de la société. Les autorités locales seraient les mieux à même de mobiliser les différents acteurs de la ville à cette fin.

C'est dans cet esprit que sont nés les premiers bureaux des temps. La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a décidé de soutenir les **expérimentations en cours** dans un certain nombre de collectivités territoriales.

Celles-ci ont débuté en **janvier 2001** sur quatre territoires : communauté d'agglomération de Poitiers, ville de Saint-Denis, Territoire de Belfort, département de la Gironde. Le coût total des expérimentations est évalué à 600 000 francs pour un an, le financement devant être assuré sur trois ans. Les projets sont cofinancés par la Datar et les collectivités locales concernées. L'objectif est de développer des expérimentations sur des territoires très différents, avec des objectifs en terme de publics visés et de logiques d'action divers. Tous les ans, deux territoires nouveaux seront associés, de façon à atteindre d'ici 2004 une dizaine de projets territoriaux.

Tout en encourageant le développement de ces expériences, qui tentent d'apporter des solutions aux difficultés concrètes auxquelles sont confrontés nos concitoyens, votre commission des Lois ne peut souscrire à un dispositif contraignant, prématuré et **contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales**.

Les expériences réalisées dans d'autres pays, en particulier l'Italie, ne doivent pas conduire le législateur à s'immiscer dans l'organisation interne des administrations locales en imposant la création de tel ou tel type de service.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 7 bis.

Article 7 ter (nouveau)

**Élection au suffrage universel direct
des membres des organes délibérants
des établissements publics de coopération intercommunale
dotés d'une fiscalité propre**

L'article 7 ter, qui établit le **principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre**, ne figurait pas dans le projet de loi initial. Il résulte du vote par l'Assemblée nationale de deux amendements complétés par des sous-amendements de M. Marc-Philippe Daubresse et de Mme Danielle Bousquet. Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale sur cette question.

Selon le texte soumis au Sénat, les membres des organes délibérants des structures intercommunales dotés d'une fiscalité propre (communautés de communes, communautés urbaines et communautés d'agglomération) seront élus au suffrage universel direct à partir d'une **échéance non fixée** et **selon des modalités à définir par une loi ultérieure**.

L'article 7 ter précise toutefois que l'élection des conseillers communautaires aura lieu **le même jour que celle des conseillers municipaux** et que **chaque commune sera représentée par au moins un siège**. Le texte prévoit enfin que le mode de scrutin devra respecter les principes définis par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser **l'égal accès des femmes et des hommes** aux mandats électoraux et fonctions électives.

On rappellera que cette loi, applicable dans les communes d'au moins 3.500 habitants, prévoit, pour les élections municipales, un nombre égal de femmes et d'hommes par groupes de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste.

Votre rapporteur a précédemment évoqué les interrogations de très nombreux élus locaux sur les conséquences possibles d'une élection au suffrage universel direct qui n'aurait pas été précédée de toute la réflexion nécessaire sur ses diverses implications, en particulier concernant la place de la commune et les incidences de l'éventuelle création d'une nouvelle catégorie de collectivités locales.

Le principe d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires apparaît de nature à **favoriser l'identification par les électeurs de structures intercommunales dotées d'une fiscalité propre** qui, par définition, votent l'impôt et leur permettre de mieux déterminer « qui fait quoi ». De ce fait, elle n'apparaît pas illégitime.

Toutefois, comme votre rapporteur l'a longuement exposé, **l'intercommunalité ne doit pas être confondue avec la supracommunalité** et l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires doit absolument être prévue selon des **modalités préservant l'identité de la commune, toute précipitation en ce domaine pouvant d'ailleurs s'avérer préjudiciable au développement de l'intercommunalité elle-même.**

De ce fait le mode de scrutin qui reste à définir devrait être longuement réfléchi et déterminé en concertation avec toutes les parties concernées, de telle manière qu'il puisse faire l'objet d'un consensus.

Votre commission des Lois, pour ces raisons plus longuement développées par votre rapporteur (voir partie I-B de l'exposé général), et après mure réflexion vous propose, d'une part, de **retenir le principe de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct** et, d'autre part, sans définir dès maintenant un **mode de scrutin, de mieux cadrer les règles essentielles auquel celui-ci devra se conformer pour préserver l'identité communale** à laquelle toutes les personnes entendues, tant par votre rapporteur que par votre commission des Lois ont proclamé leur attachement.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose :

1 - **dans un souci de transparence, de retenir le principe de l'élection au suffrage universel direct** des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) ;

2 - **d'assortir ce principe d'orientations destinées à préserver l'identité communale** : l'élection serait organisée le même jour que pour les conseillers municipaux, dans le cadre de la circonscription électorale communale et les délégués intercommunaux devraient obligatoirement être conseillers municipaux.

Par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale, dont la rédaction serait par ailleurs améliorée, les principes ci-après devraient figurer expressément dans la loi :

- **la commune constituerait la circonscription électorale et serait donc obligatoirement représentée ;**

- **les conseillers communautaires seraient obligatoirement des conseillers municipaux.** En conséquence, la législation sur le cumul des mandats ne serait pas modifiée et les élus municipaux et intercommunaux pourraient donc exercer simultanément un autre mandat ;

3 - **de renvoyer à une loi ultérieure la détermination du régime électoral**, qui devra aussi se conformer aux principes de la loi du 6 juin 2000 précitée sur la **parité**, afin de permettre la poursuite de l'indispensable réflexion sur les conséquences institutionnelles d'une évolution aussi importante et sur les modalités électorales à retenir. **Le calendrier électoral devra aussi être attentivement examiné** puisque, pour 2007, sont déjà prévus, en principe et sauf modification, l'élection présidentielle, les élections législatives, les élections municipales ainsi que des élections cantonales et sénatoriales...

Votre commission des Lois vous propose à cet effet un **amendement** tendant à une **nouvelle rédaction de l'article 7 ter du projet de loi**.

CHAPITRE II DROITS DES ÉLUS AU SEIN DES ASSEMBLÉES LOCALES

Article 8

(art. L. 2121-12-1, L. 3121-10-1 et L. 4132-9-1 nouveaux
du code général des collectivités territoriales)

Séance annuelle réservée à l'opposition

Cet article tend à prévoir la création obligatoire d'une séance annuelle réservée aux conseillers de l'opposition.

1. Le droit existant : les réunions des assemblées délibérantes

Le **conseil municipal** se réunit **au moins une fois par trimestre**. Le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ou par **le tiers au moins** des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 3.500 habitants et plus et par **la majorité** des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3.500 habitants¹.

Le **conseil général** se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre. Le conseil général est également réuni à la demande :

- de la commission permanente,
- ou du tiers des membres du conseil général sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours. Un même conseiller général ne peut présenter plus d'une demande de réunion par semestre².

Les mêmes dispositions s'appliquent au **conseil régional**¹.

¹ Articles L. 2121-7 et suivants du code général des collectivités territoriales.

² Articles L. 3121-9 et L. 3121-10.

2. Le projet de loi initial

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, dans la continuité de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, cet article « *a pour objet d'améliorer encore les droits de l'opposition* ».

Dans les seules **communes de 20.000 habitants et plus** (soit, selon l'étude d'impact, 426 communes et 24 millions de Français concernés), une séance du conseil municipal serait obligatoirement consacrée chaque année à l'examen des projets de délibération proposés par des conseillers n'appartenant pas à la majorité. Cette séance serait convoquée trente jours à l'avance, les projets de délibération étant adressés au maire quinze jours avant celle-ci. Le règlement intérieur fixerait les règles de présentation et d'examen de ces projets.

Interrogé par votre rapporteur, le Gouvernement défend cette mesure en considérant que la disposition actuelle subordonnant l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'un conseil à la demande d'un tiers ou de la moitié de ses membres serait trop contraignante. Il ajoute que la séance annuelle réservée est l'occasion pour l'opposition de faire preuve de **constructivité**, et considère même qu'une telle disposition serait de nature à **pacifier** les rapports entre majorité et opposition.

3. Le texte de l'Assemblée nationale

A la faveur d'une **seconde délibération**, sur proposition de sa commission des Lois et avec un avis de **sagesse** du Gouvernement, qui a considéré que cette mesure allait dans le bon sens mais était « *un peu trop rapide* », l'Assemblée nationale a rendu cet article applicable aux **communes de 3 500 habitants et plus** (soit 2 673 communes et 40 millions d'habitants), **aux départements et aux régions**.

Le droit de dépôt des délibérations appartiendrait aux membres de l'opposition et non aux groupes politiques en eux-mêmes² (« *conseiller départemental ou régional appartenant à un groupe n'ayant pas de membre au sein du bureau³ du conseil* »).

Par analogie avec la procédure parlementaire, elle a rebaptisé « propositions » les projets de délibération des élus minoritaires.

¹ Articles L. 4132-8 et L. 4132-9.

² Les articles L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales définissent les **groupes d'élus** respectivement dans les communes de plus de 100.000 habitants, les départements et les régions.

³ Article L. 3122-8 : le président et les membres de la commission permanente ayant reçu délégation forment le bureau. Article L. 4133-8 pour la région.

Au cours d'un vif débat¹, certains députés ont craint qu'un tel article n'ouvre la voie à la **surenchère** des propositions, ou encourage la démagogie dans les assemblées délibérantes, en mettant en place un système fortement conflictuel. D'autres ont de plus contesté la **perte de temps** que constitueront ces journées entières de délibérations qui, de toute façon, n'aboutiront pas. Il s'agirait de reléguer l'expression des élus minoritaires à une seule journée par an², au lieu de lui laisser la place qu'elle mérite à l'occasion de la discussion de chaque proposition de délibération, quelle qu'en soit l'origine.

4. Applications particulières

Selon l'exposé des motifs, l'obligation de tenir une séance annuelle réservée à l'opposition serait applicable tant aux communes de **Paris, Marseille et Lyon** qu'à leurs conseils d'arrondissement, en application des actuels articles L. 2511-1 et L. 2511-10 du code général des collectivités territoriales, que le présent projet de loi ne modifie pas (voir *infra*, article 13).

Elle s'appliquerait également aux **établissements publics de coopération intercommunale** comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus (voir *infra*, article 14).

Selon le Gouvernement, ce dispositif s'applique à la collectivité territoriale de **Corse** sans qu'il soit besoin de le mentionner expressément, en application de l'article L. 4421-1 du code général des collectivités territoriales. Enfin, son entrée en vigueur serait différée à **2004 pour les régions** (voir *infra*, III de l'article 15).

5. La position de votre commission des Lois

a) Une entrave au libre fonctionnement des collectivités locales

Votre commission des Lois tient à affirmer en préalable qu'en aucun cas la création de séances annuelles réservées ne doit conduire à **entraver le fonctionnement des assemblées délibérantes** des collectivités locales.

Le conseil municipal (ou général ou régional), s'il adoptait une délibération à l'occasion d'une séance annuelle réservée, devrait, pour la mettre en application, en intégrer les conséquences financières, par exemple à l'occasion d'une décision budgétaire modificative. Or, cette dépense non prévue initialement pourrait **ne pas être compatible avec l'équilibre budgétaire** auquel est assujettie la collectivité. Les mesures, qui relèveraient exclusivement des collectivités locales, seraient financées par le contribuable local, alors même que ces dépenses n'ont pas été préalablement évaluées.

¹ *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale, troisième séance du 19 juin 2001, page 4461.*

² *Selon M. Eric Doligé, « comme on a fait la fête des mères et la fête des pères, on fera la fête de l'opposition. On consacrerà à cette dernière une journée par an ».*

Donner les moyens à l'opposition de s'exprimer ne doit pas conduire à une confusion entre les responsabilités de l'exécutif et celles de l'opposition. La démocratie consiste aussi à bien identifier les responsables, le principe majoritaire permettant de définir les détenteurs du pouvoir à un moment donné.

b) L'opposition doit pouvoir s'exprimer à tout moment

L'Association des maires de France met en avant le « *caractère démagogique et concrètement inopérant* » de cette séance annuelle réservée, puisque l'opposition a l'occasion de s'exprimer à chacune des séances.

Comme le rapporteur de l'Assemblée nationale et le ministre de l'intérieur en sont eux-mêmes convenus en séance publique à l'Assemblée nationale, « *rien d'interdit à l'opposition de faire connaître **à tout moment** ses propositions de délibération* »¹.

La vie démocratique ne peut être institutionnalisée un jour par an. Une réflexion sur le temps de parole de l'opposition tout au long de l'année serait bien plus utile qu'une séance annuelle réservée.

c) Le conseil municipal n'est ni une assemblée parlementaire ni une tribune

Le parallèle effectué avec les **journées d'initiative parlementaire** (JIP) doit être contesté. Non seulement la fonction de l'assemblée délibérante d'une collectivité locale n'est pas de faire la loi mais de gérer ladite collectivité, mais les JIP ne sont pas réservées aux seuls groupes de l'opposition.

En dépassant les clivages qui ont pu naître lors de la campagne électorale, l'assemblée délibérante doit constituer **un lieu de travail**, dont la finalité unique, à savoir la bonne gestion de la collectivité concernée, est partagée tant par l'équipe dirigeante que par les conseillers figurant sur la ou les listes qui n'ont pas été élues, lesquels peuvent s'exprimer au cours de chaque séance du conseil. Les séances réservées du conseil risqueraient d'être détournées de leur objet par quelques élus, profitant de cette **tribune** pour faire valoir leur programme, alors que celui-ci n'a pas été approuvé par les électeurs dans leur majorité.

La séance annuelle réservée est **peu opératoire**, dans la mesure où les moyens dont l'opposition disposera pour préparer ces propositions de délibération risquent de se révéler limités, en l'absence d'accès direct des élus aux services de la collectivité, l'autorité hiérarchique appartenant au chef de l'exécutif.

Pour ces raisons, votre commission des Lois vous soumet **un amendement de suppression de l'article 8**.

¹ *Débats parlementaires précités, page 4466.*

Article 9

(art. L. 2121-22-1, L. 3121-22-1 et L. 4132-21-1
du code général des collectivités territoriales)

Mission d'information et d'évaluation

Cet article tend à permettre la création de missions d'information et d'évaluation au sein des assemblées délibérantes de certaines communes et des conseils généraux et régionaux.

1. Le droit existant

Les articles L. 2121-22 et L. 2121-13 permettent déjà au conseil municipal de former, au cours de chaque séance, des **commissions** chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres, et prévoyant que tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, **d'être informé** des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

2. Le projet de loi initial

a) La philosophie

Selon l'étude d'impact du projet de loi, *« par son mode de création, son objet et sa composition, cette mission se distingue des commissions internes qui peuvent être créées par les conseils municipaux, ainsi que par les conseils généraux et régionaux, qui ne sont pas soumis sur ce point à un encadrement législatif »*.

Comme le souligne l'exposé des motifs, le champ des missions d'information et d'évaluation est largement ouvert puisqu'il s'agit de recueillir des éléments d'information sur **toute question d'intérêt communal, départemental ou régional**, ou de procéder à **l'évaluation des services publics** municipaux, départementaux ou régionaux. Cette triple mission : informer, évaluer, contrôler, conduit le Gouvernement à encadrer par la loi la création de la mission, afin qu'elle ne soit pas *« détournée de son objet »*.

Selon le ministre de l'intérieur, s'exprimant en séance publique à l'Assemblée nationale, *« la création d'une mission est un nouveau droit, donné à l'opposition comme à la majorité, de recueillir des éléments d'information propres à éclairer l'action du conseil municipal. Elle ne doit pas avoir pour effet de le placer sous le contrôle permanent d'un groupe politique ou de **paralyser son action** »*.

Interrogé par votre rapporteur, il considère que **les missions rempliront précisément les fonctions que l'assemblée délibérante n'exerce pas** ; il s'agirait non seulement de séparer les responsabilités respectives de l'exécutif et de l'assemblée délibérante dans l'évaluation des services publics locaux, mais aussi de tenir compte du fait que le conseil municipal ne se réunit

que quelques heures, pendant lesquelles il doit examiner des dizaines de sujets, et seulement cinq à onze fois par an environ.

Ces missions permettraient d'impliquer les élus dans le contrôle de l'administration. Cet auto-contrôle des collectivités locales s'inscrirait dans le principe de libre administration des collectivités territoriales.

b) Le dispositif

La demande de création d'une mission sera formulée par **un cinquième des membres du conseil**. Chaque conseiller ne pourra formuler plus d'une demande par an et la constitution d'une mission d'information et d'évaluation sera interdite dès le début de l'année précédant l'année du renouvellement général ou partiel de l'assemblée concernée¹.

Le conseil municipal, une fois saisi, **décidera** de sa création. Il ne s'agit donc nullement d'une compétence liée.

Les modalités de constitution et de fonctionnement seront renvoyées au règlement intérieur de l'Assemblée délibérante. La composition de la commission s'effectuera à la représentation proportionnelle.

Pourront être associés aux travaux avec voix consultative les représentants des associations et des usagers ou d'autres personnes n'appartenant pas au conseil. Interrogé par votre rapporteur, le Gouvernement fait valoir que l'association aux travaux de divers groupes de pression peut être de nature à les responsabiliser.

La mission, dont la durée ne pourra excéder six mois, remettra au maire ou au président du conseil général ou régional un **rapport** qui donne lieu à une communication devant le conseil.

Ces dispositions s'appliquent aux conseils municipaux de Paris, Marseille et Lyon, à l'exclusion de leurs conseils d'arrondissement (voir *infra*, article 13).

3. Le texte de l'Assemblée nationale

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis **défavorable** du Gouvernement, l'Assemblée nationale a étendu la création de ces missions à l'ensemble des **communes de 3.500 habitants et plus**.

Avec l'avis favorable du Gouvernement, elle a prévu que le rapport de la mission serait remis à tous les conseillers et non aux seuls maire ou président du conseil général ou régional. Elle a précisé que la communication

¹ En conséquence, il ne pourrait y avoir plus de cinq missions par an ni plus de 25 missions par mandature.

devant le conseil devait se tenir dès la plus prochaine séance suivant la remise du rapport. Par coordination avec l'article 15 quinquies du présent projet de loi, elle a renommé le conseil général : « conseil départemental ».

4. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois estime que ces missions d'information et d'évaluation ne doivent pas devenir le mode normal d'exercice de leurs fonctions par les conseillers municipaux, généraux et régionaux.

Il n'est pas acceptable que le sujet de la mission puisse porter « *sur toute question d'intérêt communal, départemental ou régional* ». Ces sujets relèvent de la clause générale de compétence des assemblées délibérantes et doivent donc être **réglés dans le cadre des séances plénières**.

Un autre risque de chevauchement de compétences peut être évoqué, s'agissant de la commission consultative des services publics locaux, chargée, entre autres missions, de l'évaluation de ces services (voir *supra*, article 6).

Cette mesure ne doit pas être non plus l'occasion de **créer des clivages politiques** là où ils n'existent pas ou les exacerber là où ils existent. En particulier, la définition des élus minoritaires accrédite l'idée que les oppositions politiques sont plus importantes que le travail en commun pour la gestion de la collectivité.

De plus, il ne semble pas que les conséquences de ces missions en termes administratifs et financiers aient été évaluées. Cet article paraît **difficilement applicable** dans les petites collectivités, dans la mesure où il serait demandé aux agents de la collectivité, assurant le secrétariat de ces missions, de procéder à l'évaluation des services publics locaux, dans la gestion desquels ils sont quotidiennement impliqués.

Enfin, il paraît difficile d'associer des membres extérieurs à la collectivité pour procéder à un audit d'un service public local. Il existe d'autres moyens de recueillir l'avis des représentants des associations et des usagers sur les heures d'ouverture ou le fonctionnement de ces services, afin d'en améliorer la gestion et de faciliter l'accès des administrés.

De façon générale, votre commission **conteste le parallèle établi avec les missions d'information et les commissions d'enquête parlementaires**, s'agissant de collectivités territoriales.

C'est pourquoi votre commission vous propose **un amendement de suppression de l'article 9**.

Article 10

(art. L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales)

Contenu des procès-verbaux des réunions du conseil municipal

Cet article tend à définir le contenu du procès-verbal du conseil municipal.

1. Le droit existant

Actuellement, la loi se contente d'imposer que le compte-rendu de chaque séance du conseil municipal soit affiché dans la huitaine. En revanche, il est précisé que le procès-verbal de chaque séance du conseil général, rédigé par un des secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante et signé par le président et le secrétaire. Il contient les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions¹.

2. Le projet de loi initial

Selon l'étude d'impact, *« l'expérience montre que, lorsque le bien fondé de certaines contestations quant au manque de sincérité dans la restitution des débats est reconnu, la législation actuelle n'offre aucune solution pour les prendre en compte »*.

Selon l'exposé des motifs, malgré l'article L. 2121-23 qui dispose que les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance ou que mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer, un conseiller qui ne signe pas une délibération ne pourrait reporter sur le registre une déclaration ou des commentaires remettant en cause son contenu. Ainsi, en l'absence de dispositions légales, la prise en compte dans les procès-verbaux des observations d'élus n'appartenant pas à la majorité municipale reposerait sur la seule volonté de la majorité du conseil de rapporter ou de résumer sincèrement les débats.

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoit que le procès-verbal de la séance du conseil municipal comprend les délibérations adoptées et le compte-rendu. De plus, dans les communes de 3.500 habitants et plus, il fait apparaître les noms des membres qui ont pris part à la discussion et *« l'analyse de leurs opinions »*.

3. Le vote de l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a davantage aligné la rédaction de cet article sur celle prévalant dans les conseils généraux et régionaux. Ainsi, elle a

¹ Articles L. 2121-25, L. 3121-13 et L. 4132-12 du code général des collectivités territoriales.

ajouté que le procès-verbal serait rédigé par le secrétaire¹, arrêté au commencement de la séance suivante et signé par le maire et le secrétaire, et qu'il contiendrait les noms des membres qui ont pris part à la discussion et la « *relation de leurs opinions* ».

Elle a de plus ajouté que les pièces visées au premier alinéa de l'article L. 2121-12 seraient insérées dans le procès-verbal. Il s'agit de la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération dans les communes de 3.500 habitants et plus (cette note est adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal; il s'agit d'une formalité substantielle).

Ces dispositions s'appliqueraient aux conseils municipaux de Paris, Marseille et Lyon et à leurs conseils d'arrondissement (voir *infra*, article 13), ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale (voir *infra*, article 14).

4. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois estime que les dispositions existantes ne posent qu'exceptionnellement problème. Les difficultés que pourraient rencontrer les petites communes, qui n'ont souvent à leur disposition qu'un secrétaire de mairie à temps partiel, ne doivent pas être sous-estimées.

En conséquence, votre commission des Lois vous soumet **un amendement de suppression de l'article 10.**

Article 11

(art. L. 2121-27-1, L. 3121-24-1 et L. 4132-23-1
du code général des collectivités territoriales)

Espace réservé à l'opposition dans les documents d'information

Cet article tend à réserver une place appropriée à l'expression des conseillers de l'opposition municipale ou des groupes d'élus dans les bulletins d'informations générales sur les réalisations et la gestion de l'assemblée délibérante dans les communes, départements et régions.

1. Le projet de loi initial

A l'origine, cet article prévoyait que, dans les **communes de 3.500 habitants et plus**, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit (y compris des bulletins diffusés par le réseau internet), un bulletin d'informations générales sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, une place appropriée serait réservée à l'expression des conseillers

¹ Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales.

n'appartenant pas à la majorité municipale. Dans les départements et les régions, cette place est réservée à l'expression des groupes d'élus.

Selon l'exposé des motifs, cette disposition ne rend pas obligatoire l'organisation d'une information générale sur l'activité des collectivités territoriales. Elle ne s'applique que lorsque celle-ci existe. De plus, elle ne concerne en aucun cas l'ensemble des communications publiées par la collectivité (sont exclus les documents purement descriptifs ou techniques, ou la communication courante ou occasionnelle).

Cette disposition s'appliquerait aux bulletins des conseils municipaux de Paris, Marseille et Lyon, à ceux conseils d'arrondissement (voir *infra*, article 13) et des établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus (voir *infra*, article 14).

2. Le vote de l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a remplacé «*une place appropriée*» par «*un espace*».

Puis, à la demande de M. Marc-Philippe Daubresse, reprise par le rapporteur en séance avec l'avis favorable du Gouvernement, elle a renvoyé la définition des modalités d'application de cette disposition au **règlement intérieur**.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission constate que cet article est largement dépourvu de portée dans la mesure où la pratique actuelle fait déjà une place à l'expression des conseillers municipaux, généraux et régionaux dans leur diversité.

Afin de ne pas matérialiser des clivages qui n'ont pas lieu d'être¹, de ne pas les exacerber là où ils existent, et de ne pas encourager une certaine forme de «personnalisation» des bulletins municipaux, départementaux ou régionaux, votre commission des Lois vous soumet **un amendement de suppression de l'article 11**.

¹ A l'Assemblée nationale, M. Gérard Gouzes s'est interrogé sur le sens de l'expression de «*conseiller n'appartenant pas à la majorité municipale*», observant que dans les moins peuplées des communes de plus de 3.500 habitants, majorité et opposition pouvaient fluctuer en cours de mandat, au gré des circonstances locales. M. René Dosière s'est interrogé sur l'opportunité d'intervenir par voie législative dans un domaine où les principes de bonne conduite devraient plutôt être le fruit des pratiques politiques. Rapport n° 3113 (AN, XIème législature) de M. Bruno Le Roux au nom de la commission des Lois, page 93. Le ministère de l'intérieur, interrogé par votre rapporteur, estime quant à lui qu'en l'absence d'opposition, une libre tribune peut être laissée aux conseillers.

Article 11 bis (nouveau)
(art. L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales)
Conseillers municipaux délégués

Cet article tend à élargir les possibilités de délégation de fonction¹ du maire aux conseillers municipaux.

1. Le droit existant

Selon l'article L. 2122-18, le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, **en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints**, à des membres du conseil municipal. Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, et si celui-ci ne démissionne pas, ces délégations peuvent être attribuées à un conseiller municipal.

Les dispositions actuellement en vigueur ne s'opposent nullement à ce que les maires désignent des conseillers municipaux pour les représenter dans différentes instances, dès lors que cette représentation n'emporte pas d'engagement juridique de la collectivité.

Les adjoints au maire, dont votre rapporteur a déjà exposé les attributions (voir *supra*, article 4), peuvent n'avoir reçu aucune délégation de fonction de la part du maire. Toutefois, lorsqu'elles existent, les délégations de fonction sont accordées en priorité aux adjoints. Un assouplissement a été jugé nécessaire, dans la mesure où, sans base légale², certains maires ont accordé des délégations de fonction à des conseillers municipaux en dehors des cas prévus par la loi.

2. Le vote de l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté la possibilité de délégation à des conseillers municipaux **dès lors que l'ensemble des adjoints au maire seraient titulaires d'une délégation.**

Constatant que les services chargés du contrôle de légalité avaient des interprétations différentes, le rapporteur a souhaité « *institutionnaliser la notion de conseiller délégué, afin de garantir un traitement identique sur l'ensemble du territoire* ».

¹ Une délégation de fonction ou une délégation de signature modifient l'exercice des compétences attribuées par la loi ou le règlement à une autorité administrative. Elle doit donc être autorisée par un texte législatif ou réglementaire.

² Conseil d'Etat, 1^{er} février 1989, commune de Grassen ; 3 juin 1994, ville de Lyon contre Mme François ; 8 avril 1997, ville de Fréjus.

3. Application à Paris, Marseille et Lyon

Selon le Gouvernement, cette disposition s'applique aux mairies d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon, en vertu de l'article L. 2511-28 du code général des collectivités territoriales¹ qui renvoie à l'article L. 2122-18.

Votre commission des Lois ne partage pas cette interprétation. Elle vous proposera à l'article 13 du présent projet de loi d'étendre cette faculté aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon.

4. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois rappelle que cet article doit être examiné au regard de l'article 30 du présent projet de loi relatif aux indemnités des conseillers municipaux, ainsi que de l'article L. 2122-2 limitant le nombre des adjoints à 30 % de l'effectif du conseil municipal.

Elle vous propose d'adopter cette disposition qui reprend le texte de la proposition de loi n° 411 (Sénat, 2000-2001) visant à formaliser les délégations de pouvoir du maire à certains conseillers municipaux, présentée par M. Louis Souvet et plusieurs de ses collègues du groupe du Rassemblement pour la République. Elle vous soumet **un amendement** rédactionnel tendant à éviter la répétition du droit existant.

Elle vous propose d'adopter l'article 11 bis **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 11 bis

(art. L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales)

Conseillers communautaires délégués

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** tendant à insérer un **article additionnel** afin de prévoir une disposition similaire pour les établissements publics de coopération intercommunale : la délégation de fonction du président de l'établissement concernerait en premier lieu les vice-présidents puis, une fois que chacun d'entre eux aurait reçu une délégation, les autres membres du bureau non vice-présidents. Tel est le sens de l'article additionnel qu'elle vous propose **d'adopter**.

¹ Premier alinéa de l'article L. 2511-28 : « Le maire d'arrondissement peut donner délégation **aux adjoints** dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article L. 2122-18 et l'article L. 2122-20 ».

Articles 11 ter et 11 quater (nouveaux)

(art. L. 3221-3 et L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales)

Conseillers et régionaux délégués

Ces articles tendent à élargir les possibilités pour le président du conseil général ou régional de déléguer une partie de leurs fonctions à des conseillers.

1. Le droit existant

Selon l'article L. 3221-3, le président du conseil général est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, **en l'absence ou en cas d'empêchement** de ces derniers, à d'autres membres du conseil général. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Les mêmes dispositions sont prévues pour les régions (article L. 4231-3).

2. Le vote de l'Assemblée nationale

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté la possibilité, pour le président du « conseil départemental », de déléguer une partie de ses fonctions à des conseillers « départementaux » qui ne sont pas vice-présidents, **dès lors que l'ensemble des vice-présidents ont reçu une délégation**. Elle a prévu les mêmes dispositions pour les conseils régionaux. Ce faisant, elle a supprimé la mention selon laquelle « *ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées* ».

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois vous soumet **deux amendements** rédactionnels et tendant à rétablir la précision sur le maintien des délégations tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Elle vous propose également **un amendement** rétablissant la dénomination de « conseil général », non seulement à l'article 11 ter, mais également dans l'ensemble du projet de loi (voir *infra*, article 15 quinquies).

Elle vous propose d'adopter les articles 11 ter et 11 quater **ainsi modifiés**.

CHAPITRE III CONSEILS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX RÉGIONAUX

Article 12

(art. L. 4134-3, L. 4134-6 à L. 4134-7-2, 4422-24 et L. 4432-9
du code général des collectivités territoriales)

Conditions d'exercice des fonctions de membre d'un conseil économique et social régional

L'article 12 du projet de loi concerne le «statut» des conseillers économiques et sociaux régionaux.

On rappellera que les conseils économiques et sociaux régionaux sont des **assemblées consultatives** auprès du conseil régional et de son président et que leurs règles de composition sont fixées par voie réglementaire.

Chaque conseil économique et social régional comprend des **sections** dont le nombre, les attributions, la composition et le fonctionnement sont également fixés par voie réglementaire (articles L. 4134-1 à L. 4134-3 du code général des collectivités territoriales). Ces sections émettent des avis sur lesquels le conseil économique et social régional se prononce ensuite.

Le décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001 a déconcentré la procédure de **désignation des conseillers**, désormais confiée au préfet de région sur la proposition des organismes concernés (collèges des entreprises, des organisations de salariés et des associations). Il nomme aussi des personnalités qualifiées pour le développement de la région.

Les **missions consultatives** des conseils économiques et sociaux régionaux sont fixées par l'article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales.

Les garanties accordées aux membres des conseils économiques et sociaux régionaux sont actuellement fixées par les articles L. 4134-6 et L. 4134-7 du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions ci-après, prévues pour les conseillers régionaux, leur sont applicables :

- l'employeur est tenu de laisser au salarié membre d'un conseil économique et social régional le temps nécessaire à sa participation aux séances plénières du conseil et à ses réunions de commission, ainsi qu'aux réunions des instances où il représente le conseil ;

- les conseillers économiques et sociaux régionaux peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans la région pour participer à ces réunions ;

- les régions sont responsables des accidents subis par les présidents et membres des conseils économiques et sociaux régionaux dans les mêmes conditions que pour les présidents et membres du conseil régional ;

- les conseillers économiques et sociaux régionaux peuvent être remboursés des frais supplémentaires résultant de l'exercice de mandats spéciaux dans les mêmes conditions que les conseillers régionaux.

En outre, il peut être alloué au président et aux membres des conseils économiques et sociaux régionaux, une **indemnité pour chaque journée de présence** aux séances du conseil et de ses commissions. Le taux en est librement fixé par le conseil régional.

En revanche, les conseillers économiques et sociaux régionaux **ne bénéficient pas des autres dispositions prévues pour les élus locaux concernant, par exemple, celles sur la formation, ou le crédit d'heures**, malgré la lourdeur et la technicité des dossiers qu'ils traitent.

M. Pierre Troussel, président d'honneur de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux, a exposé à votre rapporteur que les conseils régionaux fixaient le montant des **indemnités de fonction** des conseillers économiques et sociaux régionaux **à des niveaux variables selon les régions** et qui n'étaient pas, dans tous les cas, justifiées par des raisons particulières.

Il a précisé que **les conseillers économiques et sociaux régionaux ne souhaitent pas un alignement de leur situation sur celles des titulaires de mandats locaux**, mais une clarification permettant de favoriser, dans les faits, un accès plus large des différentes catégories socioprofessionnelles à leurs fonctions.

M. Pierre Troussel a exprimé son accord avec les dispositions du projet de loi, tel qu'il a été complété par l'Assemblée nationale après concertation avec l'Association des régions de France.

Le paragraphe IA de l'article 12 du projet de loi, issu d'un amendement du Gouvernement approuvé par la commission des Lois, se limite à préciser les conditions dans lesquelles des sections peuvent être créées au sein de chaque conseil économique et social régional.

Le paragraphe I de l'article, également issu d'un amendement du Gouvernement approuvé par la commission, concerne le **régime indemnitaire**. Le système des indemnités journalières serait supprimé.

Les indemnités seraient désormais fixées par le conseil régional dans la limite d'un **plafond déterminé en pourcentage de l'indemnité maximale de fonction prévue par la loi pour les conseillers régionaux**. L'indemnité

serait toutefois « modulée en fonction de la présence des membres aux réunions du conseil ou de ses formations et de leur participation aux travaux ».

Les modalités d'application de ces dispositions seraient fixées par décret en Conseil d'État.

Le paragraphe I bis étend aux conseillers économiques et sociaux régionaux le droit au **remboursement des frais de déplacement**, prévu par l'article 32 pour les conseillers régionaux. Cette disposition résulte d'un amendement de la commission des Lois approuvé par le Gouvernement.

Le paragraphe II de l'article 12 crée un **crédit d'heures** pour les conseillers économiques et sociaux régionaux, selon le barème trimestriel suivant :

- le président disposerait d'un crédit de deux fois la durée hebdomadaire de travail (70 heures) ;
- les membres auraient droit à 60 % de cette durée (21 heures).

A titre de comparaison, les droits, d'une part, des présidents et vice-présidents et, d'autre part, des membres des conseils régionaux, fixés respectivement à trois fois et une fois et demie par la loi, seraient portés respectivement à quatre et deux fois par l'article 17 du projet de loi.

Le temps utilisé en crédits d'heures, non rémunéré par l'employeur, serait assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

Le paragraphe II bis, issu d'un amendement du Gouvernement approuvé par la commission des Lois, ouvre aux conseillers économiques et sociaux régionaux un « droit à une **formation** adaptée à leurs fonctions » et prévoit que le conseil régional mettra à la disposition du conseil économique et social régional les moyens nécessaires à la prise en charge des frais engagés à cet effet pour le déplacement, le séjour et l'enseignement, dans des conditions fixées par décret. Le ministre de l'Intérieur, M. Daniel Vaillant, a justifié cette disposition par la technicité de plus en plus grande des questions soumises aux conseils économiques et sociaux régionaux.

Néanmoins, on pourrait penser que les instances habilitées pour proposer la désignation des membres de ces conseils attachent un prix à la désignation de personnes qualifiées et compétentes. De ce point de vue, l'ouverture d'un droit à formation pourrait paraître paradoxale.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence par **amendement** de supprimer les dispositions de l'article 12 concernant la formation des conseillers économiques et sociaux régionaux.

Le paragraphe III du présent article étend les dispositions des paragraphes précédents aux conseils économiques et sociaux régionaux d'outre mer (**Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion**) et aux conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement des mêmes régions d'outre mer, institutions consultatives créés par l'article L. 4432-9 du code général des collectivités territoriales.

Le paragraphe IV, issu d'un amendement de la commission des Lois approuvé par le Gouvernement, étend les mêmes dispositions aux membres du Conseil économique, social et culturel de **Corse**, institué par l'article L. 4422-24 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, le paragraphe V de l'article 12 du projet de loi prévoit que les **membres des sections n'étant pas conseillers économiques et sociaux régionaux** peuvent être remboursés, dans des conditions fixées par décret, des frais de déplacement qu'ils engagent pour participer aux réunions de section. Le régime de responsabilité prévu pour les conseillers régionaux et pour les conseillers économiques et sociaux régionaux leur serait aussi applicable.

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, a affirmé qu'il était « impossible de quantifier », le coût des dispositions du présent article, en particulier parce que le plafond des indemnités maximales des conseillers économiques et sociaux régionaux serait déterminé selon un pourcentage -à définir par décret- des indemnités de fonction des conseillers régionaux.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 12 du projet de loi ainsi modifié.**

CHAPITRE III BIS COMITÉS DE MASSIF

2002 sera l'année internationale des montagnes.

Le 5 février dernier, M. Lionel Jospin, Premier ministre, déclarait devant le Conseil national de la montagne¹ que celle-ci devrait bénéficier de la nouvelle étape de la décentralisation engagée par le Gouvernement.

¹ *Présidé par le Premier ministre, le Conseil national de la montagne réunit des parlementaires, des représentants des assemblées permanentes des établissements consulaires, des organisations nationales propres au milieu montagnard et de chacun des comités de massif. Sa composition et son fonctionnement ont été précisés par le décret n° 85-994 du 20 septembre 1985. Il définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans les zones de montagne. Il est consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire. Il est informé, chaque année, des programmes d'investissement de l'Etat dans chacun des massifs de montagne.*

Il s'engageait à « préparer un texte » prévoyant la fusion des comités de massif Alpes du Nord et Alpes du Sud, instituant une co-présidence des comités de massif par le représentant de l'Etat et un élu régional et renforçant le rôle de ces instances.

Il indiquait que, dès 2001, le Gouvernement examinerait, dans le premier projet de loi consacré à la décentralisation, les conditions dans lesquelles des structures solides -tels les établissements publics de coopération- pourraient être mises en œuvre pour accompagner le développement solidaire des régions et des départements.

Aucune initiative n'ayant été prise en ce sens, le président de l'Association nationale des élus de montagne, M. Jean-Louis Idiart, et plusieurs députés ont saisi l'occasion de l'examen par le Parlement du projet de loi relatif à la démocratie de proximité pour déposer et faire adopter, à l'Assemblée nationale, des amendements insérant deux articles additionnels relatifs aux comités de massif.

L'article 12 *bis* prévoit la réunification du massif des Alpes, actuellement divisé entre Alpes du Nord et Alpes du Sud, avec pour conséquence la fusion des deux comités de massif actuels. L'article 12 *ter* tend à placer les comités de massif sous la co-présidence du représentant de l'Etat dans la région, coordinateur de massif, et d'un élu local.

On rappellera que l'article 25 du **projet de loi relatif à la Corse**, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 18 décembre 2001 tend, d'une part, à attribuer à l'Assemblée de Corse compétence pour répartir les crédits destinés à la politique de la montagne et déterminer la composition et les règles de fonctionnement du comité de massif de Corse et, d'autre part, à confier au président du conseil exécutif de Corse la présidence de ce comité.

Article 12 bis (nouveau)

(art. 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985

relative au développement et à la protection de la montagne)

Fusion des massifs Alpes du Nord et Alpes du Sud

Cet article tend à modifier l'article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, afin de regrouper en un seul massif, dénommé « Alpes », les massifs Alpes du Nord et Alpes du Sud.

Il a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Augustin Bonrepaux, Didier Migaud, Jean-Louis Idiart et François Brottes -M. Michel Bouvard avait déposé un amendement ayant un objet analogue- et avec l'accord du Gouvernement.

La commission des Lois de l'Assemblée avait donné un avis défavorable à cet amendement mais, en séance publique, son rapporteur M. Bernard Derosier s'y est déclaré favorable à titre personnel.

1. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article premier de la loi du 9 janvier 1985, la montagne constitue « *une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en oeuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection* », impliquant une démarche originale « *d'auto-développement* ».

Reconnue par la Nation, cette situation doit être prise en compte par l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent. Le Gouvernement doit s'attacher à obtenir la même prise en compte par l'Union européenne.

- *Le délimitation de zones de montagne et de massifs*

La loi prévoit la délimitation de zones de montagne, dont elle définit les caractéristiques¹ et qui revêtent une grande importance en matière d'urbanisme.

Ces zones de montagne forment, avec les zones qui leur sont immédiatement contiguës, des **circonscriptions nouvelles : les massifs**. Leur liste figure à l'article 5 de la loi ; il s'agit des Alpes du Nord, des Alpes du Sud, de la Corse, du Massif central, du Massif jurassien, des Pyrénées et du Massif vosgien. La délimitation de chaque massif est faite par décret². Dans les départements d'outre-mer, il y a un massif par département. Il comprend exclusivement les zones de montagne.

Ces nouvelles circonscriptions sont dotées d'institutions spécifiques, le Conseil national de la montagne et les comités de massif. Le rôle de ces derniers sera présenté à l'article 12 *ter*.

¹ Selon l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985, les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Elles comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ; soit à la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux ; soit à la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap, résultant de chacun d'eux pris séparément, est moins accentuée. Chaque zone est délimitée par un arrêté interministériel.

² Il s'agit des décrets n° 85-995 à 85-1001 du 24 septembre 1985.

- *Les politiques spécifiques en faveur des massifs*

Les massifs de montagne s'étendant sur plusieurs régions font l'objet de politiques interrégionales. Ces politiques peuvent prendre la forme d'un schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif élaboré et approuvé conjointement par les conseils régionaux, qui doivent s'inscrire dans les schémas de services collectifs prévus par la loi du 4 février 1995.

En 2000, l'Etat et les conseils régionaux ont signé cinq conventions interrégionales de massif, concernant les Alpes, les Pyrénées, les Vosges, le Jura et le Massif central, qui sont intégrées dans les programmes interrégionaux pour la période 2002-2006.

Ces conventions bénéficieront de crédits de l'Etat (Fonds national pour l'aménagement du territoire et budgets ministériels), 184 millions d'euros (1,204 milliard de francs) étant consacrés au développement socio-économique des massifs et 273 millions d'euros (1,789 milliard de francs) aux infrastructures, de l'Union européenne (FEDER et FSE), pour un montant d'environ 25 millions d'euros (164 millions de francs), et des collectivités territoriales, pour un montant d'un milliard de francs (152,5 millions d'euros).

Chaque préfet de région coordonnateur de massif assurera la programmation de l'axe interrégional du document unique de programmation (DOCUP).

2. La position de votre commission des Lois

Les Alpes constituent le seul massif géographique à être divisé en deux entités incluses dans les territoires des régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Cette décision résultait du constat d'un décalage économique entre Nord et Sud et de modes de développement différenciés.

En réponse à votre rapporteur, il a été indiqué qu'une telle séparation n'avait plus guère aujourd'hui de fondement et privait les Alpes d'une réflexion commune sur des axes fondamentaux de développement, qu'il s'agisse des nouvelles technologies de l'information et de la communication, du pastoralisme, du tourisme ou encore des questions relatives à la traversée alpine.

Il est vrai que les différences réelles entre les deux parties des Alpes ne sont pas plus marquées que celles que l'on constate entre la plaine de la Limagne et les montagnes sèches de Lozère, et qu'il existe, au sein de chacun de ces deux massifs alpins, des disparités fortes entre territoires.

Cette situation illustre une nouvelle fois les difficultés à concilier, sans multiplier les niveaux d'administration, les exigences de proximité et d'aménagement du territoire.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 12 *bis* **sans modification**.

Article 12 ter (nouveau)
(art. 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985
relative au développement et à la protection de la montagne)
Présidence des comités de massif

Cet article tend à modifier l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, afin de prévoir la co-présidence des comités de massifs par le préfet coordonnateur de massif et par un élu local.

Il a été introduit par l'Assemblée nationale, contre l'avis de sa commission des Lois mais avec l'accord du Gouvernement, à l'initiative de MM. Augustin Bonrepaux, Didier Migaud, Jean-Louis Idiart et François Brottes -M. Michel Bouvard avait déposé un amendement ayant un objet analogue.

1. Le droit en vigueur

- *La composition des comités de massif*

Institués dans chacun des massifs, ces **comités** comprennent, sous la **présidence du préfet de région chargé de la coordination du massif**¹, des représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements, des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif. Cette composition a pour objet de regrouper tous les acteurs du développement local et de les associer au travail de concertation du comité.

Le nombre des participants varie selon les comités, en raison de la différence de taille et de structure des massifs. La loi dispose que chaque comité comprend une **majorité de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements**.

Si elle laisse à un décret en Conseil d'Etat et au règlement intérieur des comités le soin de définir leurs modalités de fonctionnement, elle impose la mise en place d'une commission spécialisée en matière d'unités touristiques nouvelles, composée majoritairement d'élus locaux.

¹ *Le rôle des préfets coordonnateurs se situe à l'échelle interrégionale et dans le champ interministériel. A ce titre, ils informent les membres du comité de massif des éléments de la politique nationale relatifs à la montagne, mettent au débat les sujets relevant de la politique du massif conformément à l'article 7 de la loi montagne, rendent compte de l'activité des services de l'Etat annuellement sur le massif. Ils sont assistés dans leur tâche par un commissaire à l'aménagement du massif. Le renforcement de leur rôle, annoncé par le premier ministre devant le Conseil national de la montagne devrait se traduire par un décret leur confiant l'ordonnancement secondaire de l'ensemble des crédits de la convention interrégionale de massif.*

Depuis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, chaque comité de massif constitue une commission permanente, composée en majorité d'élus locaux¹. Cependant, leur existence résulte d'un décret en Conseil d'Etat et non de la loi.

Les commissions permanentes élisent en leur sein leur président. Associées à la préparation de l'ordre du jour des réunions des comités de massif, elles contribuent à la préparation de leurs propositions, participent au suivi des programmes européens de développement régional concernant les massifs et assurent la synthèse des différents groupes de travail constitués par les comités.

- *Le rôle des comités de massif*

Les comités de massif jouent un **rôle exclusivement consultatif**. Ils sont informés au moyen d'un rapport annuel, établi par le préfet désigné pour assurer la coordination dans le massif, des décisions d'attribution des crédits inscrits dans la section locale à gestion déconcentrée du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire et correspondant à des projets situés en zone de montagne.

Ils sont également consultés sur l'élaboration des prescriptions particulières de massif et sur les projets d'unités touristiques nouvelles – les avis sont rendus par les commissions spécialisées précitées.

Les comités peuvent proposer et sont saisis pour avis de tout projet de modification de la délimitation des massifs. Ils sont informés chaque année sur les programmes d'investissement de l'Etat, des régions, des départements et des établissements publics dans le massif, ainsi que sur les programmes de développement économique, notamment sur les programmes de développement agricole. Enfin, depuis les lois n° 95-115 du 4 février 1995 et n° 99-533 du 25 juin 1999, les comités de massif sont consultés sur les schémas interrégionaux de massif.

2. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois considère que les comités de massif constituent des **lieux de concertation précieux**, car ce sont les seules instances dans lesquelles les questions relatives à la montagne sont abordées à titre principal.

Toutefois, et sans doute faute de moyens, ils n'ont jusqu'à présent pu jouer qu'un **rôle modeste**. Circonscription administrative de l'Etat, ils sont dépourvus de la personnalité morale et ne disposent pas de services propres.

¹ *Les comités de massif se réunissent au moins deux fois par an.*

Leur secrétariat est généralement assuré par un fonctionnaire de la délégation à l'aménagement du territoire.

S'il n'est certainement **pas souhaitable de créer un nouvel échelon d'administration**, il convient toutefois de donner à ces comités les moyens de jouer tout leur **rôle de proposition** en faveur du développement des zones de montagne.

Confier la co-présidence des comités de massif à un élu local devrait contribuer à leur donner un **nouvel élan**. En effet, les préfets coordonnateurs de massif, à la fois préfets de région et préfet de département, accaparés par des tâches multiples, ne sont sans doute pas en mesure de consacrer à ces instances toute l'attention qu'elles méritent. Un élu local, élu de montagne, sera sans doute plus intéressé à animer les travaux et à susciter les débats et les réflexions au sein du comité qu'il préside. En revanche, le rôle éminent de l'Etat dans la politique d'aménagement des zones de montagne justifie, sinon en Corse du moins sur le continent, que le préfet coordonnateur de massif conserve la co-présidence des comités.

Tout en souscrivant à l'objectif recherché par le présent article, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à améliorer son dispositif, en **inscrivant dans la loi l'existence de la commission permanente** des comités de massifs, composée en majorité d'élus locaux, **et en prévoyant que le président de cette commission sera, avec le représentant de l'Etat, le co-président du comité de massif**.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 12 *ter* **ainsi modifié**.

CHAPITRE IV DISPOSITIONS PARTICULIÈRES D'APPLICATION

Article 13

(art. L. 2511-1-1, L. 2511-10-1 et L. 2511-25-1
du code général des collectivités territoriales)

Application à Paris, Marseille et Lyon

Cet article tend à préciser quels articles du projet de loi s'appliquent aux communes de Paris, Marseille et Lyon, ainsi qu'à leurs arrondissements.

1. Le droit existant

a) Des collectivités à statut particulier où le droit commun s'applique en principe aux communes...

Il résulte de la division de Paris, Marseille et Lyon en arrondissements dotés de conseils élus¹ que ces villes disposent d'un statut particulier et forment une catégorie particulière de collectivités territoriales, comme l'a mis en évidence le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 1982.

L'article **L. 2511-1** du code général des collectivités territoriales dispose que les communes de Paris, Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes sous réserve des dispositions du titre premier (« Paris, Marseille et Lyon ») du Livre V (« dispositions communes ») de la deuxième partie (« la commune ») du code général des collectivités territoriales et des autres dispositions législatives qui leur sont propres.

b) ainsi qu'aux mairies d'arrondissement

L'article **L. 2511-10** dispose que, sous réserve des dispositions de articles L. 2511-1 à L. 2511-45, les **règles relatives aux délibérations et au fonctionnement** des conseils municipaux ainsi que les règles qui s'imposent aux conseils municipaux dans l'exercice de leurs compétences s'appliquent aux **conseils d'arrondissement** pour l'exercice de leurs attributions définies au chapitre premier (« dispositions communes ») du titre premier du livre V de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

2. Le projet de loi initial

Comme le souligne l'exposé des motifs, l'extension des dispositions du présent projet de loi à Paris, Marseille et Lyon doit distinguer deux cas de figure :

- celui des trois **communes** proprement dites pour lesquelles la clause de renvoi général de l'article L. 2511-1 joue de plein droit, sans qu'il soit besoin de disposition expresse ;

- celui des **conseils d'arrondissement** pour lesquels il faut se référer au cas par cas à leurs dispositions propres ainsi qu'à leurs règles de renvoi particulières.

¹ Ainsi, les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies, par des conseils d'arrondissement.

Seraient applicables à la fois aux communes et à leurs conseils d'arrondissement les séances annuelles réservées à l'opposition (article 8), les dispositions relatives au contenu des procès verbaux des réunions du conseil (article 10), les espaces réservés à l'opposition dans les bulletins d'informations générales (article 11).

Ne seraient applicables qu'aux communes les missions d'information et d'évaluation (voir *supra*, article 9).

Enfin, ne seraient applicables qu'aux conseils d'arrondissement les conseils de quartier, les débats sur les quartiers (articles 1^{er} à 4), et les adjoints de quartier. Selon l'étude d'impact, la notion de quartier fait déjà partie du droit positif, la division des arrondissements de Paris et Marseille en quartiers reposant sur les décrets du 1^{er} novembre 1859 et du 18 octobre 1946.

3. Le texte de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a regroupé dans le I les dispositions non applicables aux communes de Paris, Marseille et Lyon (certaines étant par ailleurs applicables aux conseils d'arrondissement). Dans le II, elle a fait figurer l'application à ces trois villes des **missions d'information et d'évaluation** et des **conseils de quartier**. Dans le III, est prévue l'extension des **adjoints** de quartier.

Dispositions applicables ni aux conseils municipaux de Paris, Marseille, Lyon, ni à leurs conseils d'arrondissement	Dispositions applicables aux seuls conseils d'arrondissement	Dispositions applicables à la fois aux conseils municipaux de Paris, Marseille et Lyon et à leurs conseils d'arrondissement	Dispositions applicables aux seuls conseils municipaux de Paris, Marseille et Lyon
annexes de la mairie (art 5)	conseils de quartier (art 1 ^{er} , II), sauf périmètre : fixé par le conseil municipal rapport au maire sur le quartier et débats sur les quartiers (art 2) création de postes d'adjoints de quartier et missions (disposition spéciale)	Séance annuelle réservée (art. 8) élaboration des procès verbaux (art 10) espaces réservés à l'opposition dans les bulletins municipaux (art 11)	missions d'information et d'évaluation (art 9)

A Paris, Marseille et Lyon, le conseil municipal fixerait le périmètre des quartiers, sur proposition des conseils d'arrondissement. Les conseils d'arrondissement seraient tenus de créer pour chaque quartier un conseil de quartier. Le maire de la commune serait entendu, à sa demande, par le conseil de quartier. Dans les conseils d'arrondissement, les adjoints chargés des quartiers pourraient représenter jusqu'à 10 % de l'effectif légal du conseil d'arrondissement. L'adjoint de quartier connaîtrait de toute question intéressant à titre principal le quartier, veillerait à l'information des habitants et favoriserait leur participation à la vie du quartier.

A l'initiative de MM. Caresche, Blisko, Cambadelis, Charzat, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, l'Assemblée nationale a précisé que **le seuil de 50.000 habitants prévu à l'article premier** pour la création des conseils de quartiers n'était **pas applicable** aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon. Cet amendement, non examiné par la commission des Lois, a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, les nouvelles dispositions du projet de loi n'interdisent pas de maintenir ce qui existe, qu'il s'agisse des comités de quartier mis en place en application de la loi de 1992, ou d'institutions plus anciennes, aussi serait-il *«dommage d'exclure Paris, Marseille et Lyon de ce dispositif»*, car cela *«empêcherait qu'y soient créés des postes d'adjoints spécialement chargés de suivre la vie des quartiers»*.

Quant au Gouvernement, *«il ne saurait envisager que l'on adopte une loi sur la démocratie de proximité, établissant un équilibre entre démocratie participative et démocratie représentative, sans l'appliquer aux trois plus grandes villes de notre pays. Le Gouvernement souhaite que la décision appartienne toujours au conseil municipal. Cela signifie que, même si les quartiers devront être rattachés aux conseils d'arrondissement, seul le conseil municipal sera compétent pour définir le périmètre des quartiers»*.

Cependant, *«tout ce qui a fait preuve de son efficacité et de son enracinement dans le pays et qui peut rentrer dans le cadre de la nouvelle loi pourra, bien évidemment, être compatible avec celle-ci¹»*.

A l'initiative de MM. Daubresse, Blessig, Bur, Couanau, Coussain, Delattre, Léonetti et Leroy, l'Assemblée nationale a supprimé la mention selon laquelle les adjoints de quartier ne s'occupent que des quartiers, à l'exclusion de toute autre charge. Cet amendement, non examiné par la commission des Lois, a reçu l'avis favorable du Gouvernement.

¹ *Journal Officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale, deuxième séance du 20 juin 2001, page 4592.*

4. La position de votre commission des Lois : tenir compte des pratiques locales

a) Séance annuelle réservée à l'opposition

Selon les éléments fournis à votre rapporteur :

A Marseille, les élus de l'opposition peuvent intervenir à leur demande et le décompte du temps de parole de chaque groupe politique, qui n'est pas limité, est publié au procès-verbal de la séance.

A Lyon, en plus de la possibilité prévue par la « loi PLM » pour le conseil d'arrondissement de saisir le conseil municipal sur toute affaire intéressant l'arrondissement, le **règlement intérieur** permet à chaque arrondissement, à raison d'un arrondissement par séance, de poser au maire de la ville des questions sur toute affaire le concernant ; le nombre de questions est limité à trois et les réponses sont apportées en séance.

Il ne serait donc pas correct de laisser entendre que les conseillers de l'opposition n'auraient pas la possibilité de s'exprimer toute l'année. Plutôt que l'adoption d'une délibération lors de cette séance annuelle réservée, devrait être prévue la possibilité d'émettre des **vœux**.

b) Espaces réservés dans les bulletins

A Paris, 17 des 20 arrondissements éditent un ou plusieurs journaux d'information municipale. Sept laissent une place à l'expression des élus de la minorité, selon des pratiques variables : espace d'un tiers à deux tiers de page, tribune libre (dans laquelle l'opposition ne souhaite pas forcément communiquer à chaque numéro) ou insertion de la liste des permanences des adjoints de l'opposition.

A Lyon, n'existent pas encore à ce jour de journaux d'arrondissement. Pour le journal de la ville, des espaces sont réservés aux neuf mairies d'arrondissement, au libre usage des maires, et l'opposition dispose d'un espace d'expression. Comme M. Gérard Collomb, maire de Lyon, l'a exposé devant votre commission, est actuellement menée une concertation afin de prévoir des pages réservées aux débats entre les présidents des groupes d'élus. Il ne s'agirait donc pas d'une tribune libre, mais d'une rubrique animée par un journaliste, permettant l'expression pluraliste sur un sujet donné.

A Marseille, presque chaque mairie de secteur édite son journal; la périodicité moyenne est bimestrielle, le volume d'impression d'une dizaine de pages ; deux mairies de secteur ont créé leur site internet. Pour la ville de Marseille, une publication bimestrielle d'une cinquantaine de pages est éditée. « Marseille info » et le site internet de la ville réservent des espaces à chaque mairie de secteur. Cependant, le choix a été fait de **ne faire apparaître aucun**

texte à visée politique. Ainsi, tant au niveau des mairies de secteur que de la mairie centrale, aucune page n'est réservée à l'expression des élus de la minorité ou de la majorité. L'information d'intérêt général a été privilégiée.

c) Ne pas faire disparaître les CICA

L'article 16 de la « loi PML » du 31 décembre 1982, codifié à l'article L. 2511-24 du code général des collectivités territoriales, dispose déjà que les associations participent à la vie municipale¹.

Dans chaque arrondissement doit être créé un **comité d'initiative et de consultation d'arrondissement** (CICA).

Le CICA réunit les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement. Au cours **d'une séance par trimestre au moins**, les représentants de ces associations participent, s'ils le sollicitent, aux débats du conseil d'arrondissement, avec voix consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard.

Le conseil d'arrondissement en délibère en leur présence. A cette fin, les associations doivent notifier, au préalable, au maire d'arrondissement le ou les sujets sur lesquels elles souhaitent débattre. Le calendrier des débats avec ces associations est défini par le conseil d'arrondissement en liaison avec le comité d'initiative et de consultation d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement met à la disposition du CICA toute information nécessaire à la préparation de ces débats.

En pratique, à Lyon et à Marseille, les CICA fonctionnent bien.

¹ *Droit commun : « Le conseil municipal peut créer des conseils consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. Chaque année, il en fixe la composition sur proposition du maire. Chaque comité est présidé par un membre du conseil communal, désigné par le maire. Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués » (article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales).*

d) S'agissant des conseils de quartier, la situation des trois grandes villes doit être différenciée

A Paris¹, une cinquantaine de conseils de quartier ont été créés à ce jour (trois dans le I^{er} arrondissement, 3 dans le II^{ème}, 3 dans le III^{ème}, 4 dans le IV^{ème}, 5 dans le IX^{ème}, 6 dans le X^{ème}, 8 dans le XVII^{ème}, 10 dans le XIX^{ème} et 7 dans le XX^{ème}). Tous ont été **créés par délibération du conseil d'arrondissement**, qui en a également défini le périmètre.

Leurs modalités de fonctionnement actuelles sont très variées. Beaucoup mêlent des membres élus, des représentants des associations et des personnalités qualifiées. Beaucoup désignent une partie de leurs membres par **tirage au sort** parmi les habitants volontaires, une autre partie pouvant être nommée sur proposition du maire et une dernière parmi les élus d'arrondissement. Dans d'autres conseils où le bureau est issu de l'élection, le président est issu du collège des habitants ; le maire peut inscrire à l'ordre du jour tout point sur lequel il souhaite que le conseil de quartier soit informé ou donne son avis ; la mairie d'arrondissement fournit **un soutien logistique** au fonctionnement du conseil de quartier. Certains conseils sont présidés par un élu et en sont membres de droit l'ensemble des élus de l'arrondissement. Dans deux arrondissements les conseils de quartier peuvent soumettre des projets de délibération au conseil d'arrondissement. Parfois les élus ne peuvent participer au vote.

A Marseille, depuis 120 ans existent plus de 280 **comités d'intérêt de quartier** (CIQ), élus au suffrage universel, regroupés dans les seize fédérations d'arrondissement et dans la confédération générale des comités d'intérêt de quartier. Ces comités sont la courroie de transmission la plus reconnue entre la population et les pouvoirs publics (mairie, conseil général et services de l'Etat), notamment pour les questions de sécurité. Les CIQ déterminent eux-mêmes leur périmètre. Marseille compte ainsi 111 quartiers, également appelés villages, pour 16 arrondissements. Les habitants élisent le bureau du CIQ, lequel élit son président. Ces comités sont donc caractérisés par leur **indépendance** vis-à-vis du pouvoir politique. **L'application du projet de loi à Marseille compromettrait l'existence de ces comités d'intérêt de quartier.**

A Lyon, existe une Union des **comités d'intérêts locaux** (UCIL). Un seul conseil d'arrondissement à Lyon a mis en place cinq conseils de quartier, ouverts à tout volontaire et présidés par le maire d'arrondissement.

¹ *M. Claude Goasguen, député, s'est interrogé sur l'opportunité, « dans une ville qui en est encore aux balbutiements en matière de démocratie locale, de mettre en place, en-dessous des arrondissements, lesquels n'ont pas de pouvoir démocratique réel, des comités de quartier qui vont eux-mêmes disposer de pouvoirs juridiques à déterminer ». Il a estimé que, « lorsque, à trop vouloir décentraliser, on [superposait] les structures, on ne [faisait] que renforcer la centralisation ». Il a ainsi craint que la création des conseils de quartier n'affaiblisse le pouvoir naissant des conseils d'arrondissement.*

Votre commission des Lois estime que le projet de loi doit se contenter de faciliter la création des conseils de quartier là où ils n'existent pas, et non modifier ce qui existe en remettant en cause le rôle historique et reconnu des comités ou conseils existants et leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif en place.

La création de conseils de quartier doit pouvoir s'apprécier par rapport à la réalité de chaque arrondissement et ne pas présenter un caractère systématique. L'innovation et la créativité doivent être permises en matière de relations entre la mairie et les habitants.

e) Conseillers d'arrondissement délégués

Votre commission des Lois vous propose d'étendre aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon les dispositions de l'article 11 bis du présent projet de loi, afin que les maires d'arrondissement aient la possibilité de déléguer une partie de leurs fonctions aux conseillers d'arrondissement non adjoints, dès lors que l'ensemble des adjoints d'arrondissement auraient reçu délégation.

Pour toutes ces raisons, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** de réécriture complète de l'article 13, tenant compte de la suppression des articles 2, 3, 4, 5 et 9 ; supprimant l'extension à Paris, Lyon et Marseille de créer des conseils de quartier ; et étendant les dispositions relatives à la délégation de fonction.

Elle vous propose d'adopter l'article 13 **ainsi modifié**.

Article 14

(art. L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales)

**Application aux établissements publics
de coopération intercommunale**

Cet article tend à préciser quelles dispositions du présent projet de loi sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

1. Le droit existant : les dispositions applicables sans mention expresse

L'article L. 5211-1 indique que les dispositions relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions spécifiques qui régissent ces établissements.

Ceux-ci sont soumis aux règles applicables aux communes de 3.500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3.500 habitants et plus, et soumis aux règles applicables aux communes de

moins de 3.500 habitants dans le cas contraire, s'agissant des dispositions suivantes :

- établissement du règlement intérieur¹ ;
- convocation du conseil municipal² ;
- questions orales des conseillers municipaux³ ;
- commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil⁴.

2. Le projet de loi initial

L'article 10 du présent projet de loi relatif au **contenu du procès-verbal** de la réunion du conseil municipal serait applicable dans les conditions prévues à l'article L. 5211-1.

¹ Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation (L. 2121-8).

² Le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ou le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 3 500 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants. Ce délai peut être abrégé en cas d'urgence (L. 2121-9).

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. Ce délai peut être abrégé en cas d'urgence, sans pouvoir être inférieur à un jour franc (L. 2121-11).

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Les conseillers municipaux peuvent consulter le projet de contrat de service public ou le projet de marché public, accompagnés de l'ensemble des pièces. Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs, il peut être abrégé en cas d'urgence sans pouvoir être inférieur à un jour franc (L. 2121-12).

³ Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal (L. 2121-19).

⁴ Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudication, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale (L. 2121-22).

Le **prêt d'un local**¹ pour les conseillers de l'opposition municipale, prévu à l'article L. 2121-27, serait étendu aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus.

La **séance annuelle réservée** aux projets de délibération de l'opposition (I de l'article 8 du présent projet de loi) et la création **de missions d'information et d'évaluation** (article 9) seraient applicables aux établissements publics de coopération intercommunale **regroupant une population de 20.000 habitants et plus**.

3. Le texte de l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Lois et avec un avis de **sagesse** du Gouvernement, l'Assemblée nationale a procédé à la réécriture complète de cet article.

Elle a rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale **l'espace réservé à l'opposition dans les bulletins d'information générale** (article 11 du présent projet de loi).

Toutefois, il est possible qu'une **confusion** ait été faite entre les articles L. 2121-27 (prêt d'un local) et L. 2121-27-1 proposé par l'article 11 du présent projet de loi (espace réservé dans les bulletins d'informations générales). Si tel était le cas, il faudrait comprendre que le projet de loi initial proposait d'étendre aux établissements publics de coopération intercommunale les dispositions relatives à l'espace réservé, et que l'Assemblée nationale, comme elle l'indique dans son rapport, a proposé d'étendre aux EPCI les dispositions relatives au prêt d'un local commun. Votre commission des Lois a pris le parti de commenter strictement le texte qui lui était soumis.

L'Assemblée nationale a supprimé la distinction opérée par le projet de loi initial entre les établissements publics de coopération intercommunale comprenant une commune de 3.500 habitants et plus et ceux regroupant une population de plus de 20.000 habitants.

En conséquence, la séance annuelle réservée et la mission d'information et d'évaluation s'appliqueraient aux établissements publics de

¹ Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun (L. 2121-27). Les modalités d'aménagement et d'utilisation de ce local sont fixées par accord entre ces conseillers et le maire. En cas de désaccord, il appartient au maire d'arrêter les conditions de cette mise à disposition. Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent. Dans les communes de moins de 10 000 habitants et de plus de 3 500 habitants, la mise à disposition d'un local administratif commun aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale peut être, dans la mesure compatible avec l'exécution des services publics, soit permanente, soit temporaire (...) (D. 2121-12).

coopération intercommunale **comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus** (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes fermés et communautés de communes notamment).

Le ministre de l'intérieur a fait valoir que le choix du seuil de 20.000 habitants, tant pour les communes que pour les EPCI, était justifié par le fait que, malgré le caractère novateur de ces mesures, **une certaine progressivité** devait pouvoir présider à leur mise en œuvre, notamment au regard du critère démographique. Une extension **ultérieure** aux EPCI de petite taille a été jugée plus judicieuse, par exemple après une première évaluation de la réforme entreprise.

4. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois conteste la notion de conseillers de l'opposition s'agissant d'établissements publics de coopération intercommunale. Elle vous propose donc de supprimer l'extension aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus du bénéfice du prêt d'un local pour ces conseillers.

Compte tenu de la suppression des articles 8, 9, 10 et 11 du présent projet de loi, elle vous soumet **un amendement de suppression de l'article 14.**

Article 14 bis (nouveau)

(art. L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales)

Composition du comité d'un syndicat de communes

Cet article tend à modifier les règles de désignation des représentants des communes au sein d'un syndicat de communes.

1. Le droit existant

Dans le comité d'un syndicat de communes, chaque commune est représentée par **deux délégués titulaires** ; des délégués suppléants peuvent être appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires.

Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie du conseil municipal. Les agents employés par le syndicat de communes ne peuvent être désignés par une commune membre pour la représenter au sein de l'organe délibérant de ce syndicat¹.

¹ Article L. 5211-7.

Plusieurs jurisprudences récentes¹ confirment que les règles de désignation des délégués représentant les communes et les établissements publics de coopération intercommunale au comité syndical du syndicat mixte sont régies par le troisième alinéa de l'article L. 5212-7. En conséquence, les délégués d'un établissement public de coopération intercommunale ne doivent pas nécessairement être membres du conseil communautaire.

2. Le vote de l'Assemblée nationale

Sur proposition de M. Jacques Péliissard, avec l'avis favorable de la commission des Lois et l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu la possibilité que des établissements publics de coopération intercommunale membres du syndicat de communes désignent leurs représentants à la place des conseils municipaux intéressés.

L'auteur de l'amendement a fait valoir qu'il s'agissait d'harmoniser la situation des communes qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale mais qui appartiennent à un syndicat intercommunal spécialisé, par exemple en matière de déchets et d'assainissement, avec celles qui en font partie.

3. La position de votre commission des Lois

La solution retenue par l'Assemblée nationale, en ouvrant la possibilité à un établissement public de coopération intercommunale de désigner dans les syndicats mixtes des représentants qui ne soient pas des conseillers communautaires permet de **ne pas surcharger les délégués communautaires de mandats au sein de syndicats secondaires** auxquels adhère l'EPCI.

Toutefois, elle pose **un problème de principe**. En effet, la commune, collectivité de plein exercice, ne peut plus intervenir dans une compétence qu'elle a déléguée à un établissement public de coopération intercommunale. Pour autant, l'établissement public de coopération intercommunale, qui exerce exclusivement la compétence, peut-il, à la place des communes intéressées, désigner un citoyen qui ne soit pas un élu local, marquant ainsi une régression par rapport au principe posé par la loi du 12 juillet 1999, selon lequel les délégués au sein de l'organe délibérant de l'EPCI sont **désignés par les conseils municipaux des communes intéressées, en principe parmi leurs membres**² ?

¹ Ces jugements sont à prendre avec circonspection, s'agissant de simples premières instances. Tribunal administratif de Grenoble, 4 juillet 2001, Vincent et Venturelli contre préfet de la Drôme. Tribunal administratif de Toulouse, 4 juillet 2001, préfet de Tarn et Garonne.

² Article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales : « L'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. » Article L. 5211-7 : « Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 5212-7 et de l'article L. 5215-10, ces délégués sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres ».

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement de suppression de l'article 14 bis**.

Article 15

Entrée en vigueur des articles 1^{er}, 6 et 8-III

Cet article tend à différer l'entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi : périmètre des quartiers, commission consultative des services publics locaux, séance annuelle réservée à l'opposition régionale.

1. Le projet de loi initial

Le projet de loi prévoit que la délibération du conseil municipal fixant le **périmètre des quartiers** doit être prise dans les **six mois** à compter de la publication de la loi relative à la démocratie de proximité (I).

Selon l'exposé des motifs, des dispositions transitoires s'avèrent nécessaires afin de mettre en œuvre dès la publication de la loi, sans attendre le prochain renouvellement général des conseils municipaux, les mesures relatives à la délimitation des périmètres et à la création consécutive des conseils de quartier dans les communes de 20.000 habitants ou plus. Cette période serait mise à profit pour la concertation avec la population et les associations locales.

L'article 6 relatif à la création des commissions consultatives des services publics locaux entrera en vigueur six mois après la publication de la loi (II).

2. Le vote de l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Lois et avec un avis de **sagesse** du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté que le III de l'article 8 prévoyait une séance annuelle réservée à l'opposition régionale entrera en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils régionaux, c'est à dire au moment de l'entrée en vigueur des nouveaux modes de scrutin et de fonctionnement en 2004 (III). Le rapporteur a souhaité tenir compte de l'existence de « *majorités un peu fragiles* » dans certains conseils régionaux, le nouveau mode de scrutin devant à l'avenir garantir des majorités plus stables.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** tendant à laisser davantage de temps aux commissions consultatives des services publics locaux pour se mettre en place (un an au lieu de six mois).

Par coordination avec la suppression de l'article 8 qu'elle vous a proposée, elle vous soumet **un amendement** supprimant le III du présent article.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 **ainsi modifié**.

CHAPITRE V
DISPOSITIONS DIVERSES
RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
(division et intitulé nouveaux)

A l'initiative de sa commission des Lois, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté cette division nouvelle.

Constatant que, dans ce chapitre, **les articles 15 bis à 15 septdecies concernent Paris, Marseille et Lyon** tandis que les articles 15 octodecies à 15 septvicies concernent l'ensemble des collectivités territoriales, votre commission vous soumet **un amendement** modifiant l'intitulé de cette division, afin de la consacrer uniquement aux modifications apportées à la loi portant organisation de Paris, Marseille et Lyon. Elle vous proposera par la suite de créer une division nouvelle pour les autres dispositions.

Article 15 bis (nouveau)

(art. L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation)

**Consultation des maires d'arrondissement
sur les changements de destination d'immeubles**

Cet article tend à accroître la consultation des maires d'arrondissement en matière immobilière à Paris, Marseille et Lyon.

1. Le droit existant

A Paris, dans les communes situées dans un rayon de 50 kilomètres des anciennes fortifications de Paris et dans les communes dont la population est égale ou supérieure à 10 000 habitants¹, les changements de destination des locaux à usage d'habitation sont en principe interdits ; les locaux à usage professionnel et administratif ainsi que les meublés et hôtels ne peuvent, s'ils ne conservent pas leur destination primitive, être affectés à un usage autre que l'habitation².

¹ Article 10-7 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948.

² Article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Il ne peut être dérogé à ces interdictions que par autorisation administrative préalable et motivée, après **avis du maire**. A Paris, Marseille et Lyon, l'avis est en conséquence donné par le maire de la commune.

2. Le vote de l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement. Les auteurs de l'amendement ont fait valoir que, jusqu'à présent, les transformations d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation se faisaient sans consultation, ni même nécessairement information, des maires d'arrondissement. Ils ont donc prévu la **consultation obligatoire des maires d'arrondissement sur les projets de transformation d'immeubles** en bureaux ou en locaux d'habitation.

Le Gouvernement a observé que cet article s'inscrivait dans le prolongement de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'article 58 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui permet aux maires d'arrondissement de participer à l'élaboration du programme local de l'habitat.

3. La pratique

Selon les renseignements fournis à votre rapporteur, à **Marseille**, la consultation des maires d'arrondissement sur les changements de destination d'immeubles est déjà systématique. Même s'il arrive que l'avis du maire de secteur ne soit pas suivi par le maire de la commune, la consultation systématique fait en elle-même l'objet d'un consensus. A **Lyon**, le droit existant n'a posé aucun problème à ce jour, mais le présent article correspond à une demande des maires d'arrondissement.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** rédactionnel et de codification : les pouvoirs des maires d'arrondissement figurent dans le code général des collectivités territoriales et non dans le code de la construction et de l'habitation.

Elle vous propose d'adopter l'article 15 bis **ainsi modifié**.

Article 15 ter (nouveau)

(art. L. 2511-12 du code général des collectivités territoriales)

Délai de réponse aux questions écrites

Cet article tend à améliorer la procédure des questions écrites adressées par les arrondissements à la commune.

1. Le droit existant

Le conseil d'arrondissement peut adresser des **questions écrites** au maire de la commune sur toute affaire intéressant l'arrondissement. En l'absence de réponse écrite dans un délai de trois mois, la question est inscrite de droit à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal qui suit l'expiration de ce délai. Le conseil municipal fixe les conditions de publicité des questions et des réponses.

Par ailleurs, à la demande du conseil d'arrondissement, le conseil municipal débat de toute affaire intéressant l'arrondissement. Les **questions soumises à débat** sont adressées au maire de la commune huit jours au moins avant la séance du conseil municipal.

Le temps consacré par le conseil municipal aux questions posées par les conseils d'arrondissement (questions écrites et questions soumises à débat) ne peut excéder deux heures par séance.

La même procédure d'inscription d'office est prévue pour les **questions orales**¹.

2. Le texte de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale **a réduit de trois mois à 45 jours** le délai au bout duquel une question écrite sur une affaire intéressant l'arrondissement, adressée par le conseil d'arrondissement au maire de la commune, et restée sans réponse, est de droit inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal. Cette disposition s'appliquera à Paris, Marseille et Lyon.

Cette disposition a été adoptée à l'initiative MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

3. La pratique

A **Paris**, la procédure de questions écrites des conseils d'arrondissement n'est que très peu utilisée, moins d'une dizaine par an (une seule en 2001 à ce jour), contrairement aux questions orales.

A **Marseille**, si aucune demande tendant à la réduction du délai de 90 jours n'a été formulée à ce jour, l'hypothèse reste concevable que ce délai

¹ En l'absence d'inscription à l'ordre du jour d'une question orale dans un délai de trois mois à compter de l'envoi de la proposition, la question est inscrite de droit à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal qui suit l'expiration du délai. Article L. 2511-12 du code général des collectivités territoriales.

représente un frein pour les conseils d'arrondissement qui peuvent hésiter à utiliser cette procédure¹.

A **Lyon**, de 20 à 39 questions écrites ont été posées chaque année depuis 1996. Aucune question n'a donné lieu à une inscription d'office et le délai moyen de réponse est d'un mois. La pratique est que la réponse soit apportée en séance du conseil municipal. Le règlement intérieur permet à chaque arrondissement, à raison d'un arrondissement par séance, de poser au maire de la ville des questions sur toute affaire intéressant l'arrondissement ; le nombre de questions est limité à trois par séance.

4. La position de votre commission des Lois

Le délai laissé aux services pour étudier le dossier, préparer les éléments de réponse, les transmettre à la signature du maire de la commune puis les envoyer à la mairie de secteur ne doit pas être trop court.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 ter **sans modification**.

Article 15 quater (nouveau)

(art. L. 2511-15 et L. 2511-30

du code général des collectivités territoriales)

Consultation du conseil d'arrondissement sur le plan local d'urbanisme et information sur les déclarations d'intention d'aliéner

Cet article tend à renforcer les prérogatives des conseils d'arrondissement en matière d'urbanisme à Paris, Marseille et Lyon.

Il résulte d'une initiative MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. Modification du plan local d'urbanisme

a) Le droit existant

Actuellement, le conseil d'arrondissement est **consulté** par le maire de la commune avant toute délibération du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols lorsque le périmètre du projet de plan d'occupation des sols ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement².

¹ Sur les deux dernières années, moins d'une dizaine de questions écrites ont émané des mairies de secteur. Aucune n'a donné lieu à une inscription d'office.

² Premier alinéa de l'article L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales.

b) Le texte de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a proposé de permettre au conseil d'arrondissement de **proposer une modification de la partie du plan local d'urbanisme (PLU)** de la commune concernant le ressort territorial de l'arrondissement.

c) La pratique

Interrogées par votre rapporteur, les trois grandes villes font part de pratiques déjà décentralisatrices. A **Paris**, les conseils d'arrondissement sont consultés dans les conditions du droit en vigueur, ce qui peut paraître insuffisant, dans la mesure où cette consultation formalisée n'intervient qu'en « *bout de course* » ; cependant, rien ne s'oppose à ce que les conseils d'arrondissement soient en pratique associés plus en amont. A **Marseille**, les maires de secteur sont largement associées à la procédure relative au plan d'occupation des sols et leur avis est pris en compte le plus souvent. A **Lyon**, la communauté urbaine gère le plan d'occupation des sols. La COURLY organise des réunions de travail à l'occasion des modifications du POS, auxquelles sont invités les maires d'arrondissement et leurs adjoints. Ces réunions propres à chaque arrondissement permettent de recenser et de prendre en compte les demandes des arrondissements.

2. Droit de préemption et déclaration d'intention d'aliéner

a) Le droit en vigueur

Dans le droit en vigueur¹, le maire d'arrondissement **émet un avis** :

- sur toute autorisation d'utilisation du sol dans l'arrondissement délivrée par le maire de la commune et au nom de celle-ci en application du code de l'urbanisme ;

- sur toute permission de voirie sur le domaine public dans l'arrondissement délivrée par le maire de la commune en application du code général des collectivités territoriales ;

- sur toute acquisition ou aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans l'arrondissement ;

- ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement.

Ces deux dernières dispositions ne sont pas applicables en cas d'exercice par la commune de son droit de préemption dans les cas prévus au code de l'urbanisme. Toutefois, le maire de la commune **informe**, chaque

¹ Article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales.

mois, le maire d'arrondissement de la suite réservée aux **déclarations d'intention** d'aliéner présentées en application de ces dispositions pour des immeubles situés dans l'arrondissement.

b) Le vote de l'Assemblée nationale

Le paragraphe II a un double objet :

- supprimer la mention selon laquelle les dispositions sur la consultation du maire d'arrondissement ne sont pas applicables lors de l'exercice par la commune de son droit de préemption ;

- prévoir **l'information du maire d'arrondissement sur les déclarations d'intention d'aliéner (DIA)** pour des immeubles situés dans l'arrondissement.

c) La pratique

La ville de Paris traite environ 20.000 déclarations d'intention d'aliéner par an. A **Marseille**, on recense en moyenne 6.000 DIA par an sur le territoire communal. L'information mensuelle des maires de secteur fonctionne bien. Toutefois, trois problèmes doivent être soulignés : pour que la disposition proposée soit applicable, il conviendrait d'une part de modifier le code de l'urbanisme et non le seul code général des collectivités territoriales, d'autre part d'allonger à trois mois le délai imparti à l'administration. Enfin, le problème de l'information des maires de secteur sur les DIA gérées par la communauté urbaine reste entier.

A **Lyon**, il y a eu en moyenne 7800 DIA par an en 1999-2000. Le maire d'arrondissement est informé sur toutes les DIA déposées sur son arrondissement. Il est consulté sur les préemptions uniquement au titre du logement social. Le projet de loi conforterait sur ce point la pratique lyonnaise.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** rédactionnel. Elle vous propose d'adopter l'article 15 quater **ainsi modifié**.

Article 15 quinquies (nouveau)

(art. L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales)

**Equipements de proximité relevant
de la compétence des conseils d'arrondissement**

Cet article tend à redéfinir la liste des équipements de proximité pour lesquels le conseil d'arrondissement est compétent, à Paris, Marseille et Lyon.

L'initiative en revient à MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et au groupe socialiste, la commission des Lois et le Gouvernement ayant donné un avis favorable.

1. Le droit existant¹

Il existe des équipements transférables de droit (L. 2511-16) et des équipements ou services transférables à l'initiative du conseil municipal (L. 2511-17).

Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des crèches, jardins d'enfants, haltes garderies, maisons de jeunes, clubs de jeunes, maisons de quartier, espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare, bains-douches, gymnases, stades et terrains d'éducation physique et de tout équipement équivalent ayant le même objet et le même régime juridique, quelle qu'en soit la dénomination, lorsque ces **équipements** sont **principalement destinés aux habitants de l'arrondissement**.

La réalisation de ces équipements est **subordonnée à la décision du conseil municipal**, prise après consultation d'une commission dénommée « conférence de programmation des équipements » composée du maire de la commune et des maires d'arrondissement.

Le conseil d'arrondissement gère ces équipements², sous réserve des compétences de la commission mixte paritaire (voir article 15 octies du présent projet de loi). Des exceptions sont toutefois prévues, notamment pour les équipements dont la gestion avait été déléguée à des tiers avant octobre 1982.

Le conseil d'arrondissement supporte les dépenses de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers, relatives à la gestion des équipements transférés.

Par ailleurs, l'article L. 2511-17 du code général des collectivités territoriales permet au conseil municipal de déléguer aux conseils d'arrondissement, avec l'accord de ceux-ci, la gestion de tout équipement ou service de la commune.

2. La pratique

A **Paris**, on dénombre 1.005 équipements de proximité dont 328 dans le domaine social, 223 pour la jeunesse et les sports, 447 jardins et les espaces verts et 7 équipements socio-éducatifs. Les arrondissements comptent de

¹ Article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales (ancien article 10 de la « loi PML »).

² Sous réserve des dispositions de l'article L. 2511-21 qui prévoit qu'une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, est consultée par le conseil d'arrondissement sur les conditions générales d'admission aux équipements mentionnés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17, ainsi que sur les conditions générales d'utilisation de ces équipements.

12 équipements de proximité dans les I^{er} ou II^{ème} à 106 ou dans le XIII^{ème}, avec une moyenne de cinquante par arrondissement.

A **Marseille**, 796 équipements de proximité se répartissent comme suit : 321 équipements sportifs, 199 espaces verts, 126 équipements sociaux et 150 terrains de jeux de boules. Les mairies de secteur sont diversement équipées : de 40 équipements de proximité dans le premier secteur à 185 dans le septième, avec une moyenne d'une centaine par secteur.

A **Lyon**, 282 équipements de proximité se répartissent en 41 crèches, 63 équipements sportifs, 4 lavoirs et bains douches, 107 jardins publics, 15 locaux administratifs et 51 locaux associatifs. Chaque arrondissement gère entre 30 et 40 équipements. Un arrêté préfectoral du 2 mars 1999 fixe la liste des équipements non transférables sur le fondement de l'article L. 2511-16. Il convient d'ajouter à cette liste les équipements créés après 1999 et les équipements culturels d'agglomération.

Interrogée par votre rapporteur, la **ville de Lyon fait savoir que la liste actuelle des équipements transférés ou transférable ne doit pas augmenter**. En effet, il faut tenir compte de l'existence à Lyon de la communauté urbaine, qui assume de nombreuses compétences autrefois exercées par la ville centre, et qui a vocation à en assumer davantage du fait de l'application de la loi du 12 juillet 1999. Dans ce contexte, *« tout nouveau transfert de pouvoir vers les arrondissements aboutirait à transformer la mairie centrale en coquille vide »*. Aussi la ville de Lyon préfère-t-elle le maintien du droit existant.

3. Le texte de l'Assemblée nationale

Selon l'Assemblée nationale, *« le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement de tous les équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale »*.

Sont exclus les *« équipements et espaces verts concernant l'ensemble des habitants de la commune, de plusieurs arrondissements ou ayant une vocation nationale »*¹.

Il s'agit d'une part d'élargir la liste, prévue par l'article 10 de la « loi PML », des équipements de proximité sur l'implantation et l'aménagement desquels le conseil d'arrondissement délibère ; d'autre part, de mettre fin aux difficultés d'interprétation de cet article, en particulier la notion sujette à contentieux d' *« équipements équivalents ayant le même objet et le même régime juridique »*.

¹ Pour Marseille, ce vocable recouvre notamment les piscines municipales, les grands espaces verts comme le parc Borely, le parc du Centenaire, les bases nautiques, les stades accueillant des compétitions communales ou régionales, les crèches, etc.

4. Les solutions proposées par quatre propositions de loi

Votre rapporteur remarque que les quatre propositions de loi (communiste, socialiste, démocratie libérale et celle de M. Sarre), dont aucune n'a fait l'objet à ce jour d'un examen dans une des deux chambres, proposent toutes une solution à la question de la gestion des équipements de proximité.

La proposition de loi des députés socialistes tend à l'inversion du système de la « loi PML ». La règle serait désormais que le conseil d'arrondissement a vocation à assurer la gestion courante des équipements de proximité, tandis que la gestion de ces équipements par le conseil municipal, qui continuerait à en assurer la construction et le gros entretien, constituerait l'exception¹.

La proposition de loi des députés communistes² tend à éviter une énumération des équipements de proximité. Le rôle des mairies d'arrondissement dans la création de ces équipements serait renforcé.

La proposition de loi des sénateurs Jacques Dominati et Bernard Plasait³ veut transférer aux conseils d'arrondissement un pouvoir de décision pour tous les équipements publics de proximité énumérés dans la « loi PML », en y ajoutant les écoles du premier degré et les bibliothèques.

¹ « La gestion des équipements de proximité relève de la compétence exclusive des conseils d'arrondissement. Sont définis comme équipements de proximité tous les équipements à vocation sociale, culturelle, sportive, d'information de la vie locale et les espaces verts de moins d'un hectare. Ne figurent pas dans la catégorie des équipements de proximité les équipements concernant l'ensemble des habitants de la commune, ou à vocation nationale, dont la liste est dressée conjointement par le conseil municipal ou le conseil de Paris. En cas de désaccord de ces deux instances, cette liste est arrêtée sous l'arbitrage du préfet après avis du président du tribunal administratif compétent ».

² « Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement de tous les équipements publics municipaux ainsi que les espaces verts de moins de cinq hectares envisagés dans l'arrondissement, à l'exception de ceux qui ont une vocation municipale, d'agglomération ou nationale (...) ».

³ « Le conseil d'arrondissement décide de l'implantation et du programme d'aménagement des crèches, jardins d'enfants, haltes-garderies, maisons de jeunes, clubs de jeunes, centres d'animation, maisons de quartier, espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare, bains-douches, gymnases, stades et terrains d'éducation physique, écoles du premier degré et des bibliothèques. (...) Le conseil d'arrondissement peut déléguer au conseil municipal, avec l'accord de celui-ci, [ces] attributions (...). L'inventaire des équipements dont les conseils d'arrondissement ont la charge en est dressé pour chaque commune et, le cas échéant, modifié, par délibérations concordantes du conseil municipal et de conseil d'arrondissement intéressé. En cas de désaccord, le conseil municipal délibère ».

La proposition de loi du député Georges Sarre¹ tend à éliminer toute possibilité de désaccord entre mairies centrale et d'arrondissement sur les modalités de gestion des équipements et services transférés. La liste des équipements gérés par les mairies d'arrondissement ne serait plus scindée entre des équipements obligatoirement dévolus et d'autres dévolus avec l'accord de la mairie centrale.

La notion « *d'équipement équivalent ayant le même objet et le même régime juridique* », jugée source de contentieux, est donc abrogée dans les quatre propositions de loi précitées.

5. La position de la commission des Lois

Deux méthodes ont été envisagées.

La première consiste à dresser une liste des équipements dits de proximité. Cette méthode limite les contentieux possibles.

La seconde, qui est celle du présent article, consiste à adopter une définition générale des équipements de proximité. Elle court le risque de ne pas être suffisamment précise pour éviter les conflits d'interprétation.

Votre commission des Lois estime qu'une ambiguïté demeure sur la définition même de l'équipement de proximité : s'agit-il d'un équipement principalement **destiné** aux habitants de l'arrondissement ou d'un équipement principalement **fréquenté** par ceux-ci ?

A ce stade, elle vous propose un simple **amendement** de précision à la rédaction de l'Assemblée nationale.

Elle vous proposera par ailleurs, à l'article 15 sexies, deux innovations, notamment la fixation de la liste des équipements de proximité par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 quinquies **ainsi modifié**.

¹ « *le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements suivants : crèche ; jardins d'enfants ; halte-garderies ; maisons de jeunes et centres d'animation ; clubs de jeunes ; maisons de quartier ; espaces verts ; bains-douches ; gymnases ; piscines ; stades et terrains d'éducation physique ou sportive ; bibliothèques ; conservatoires municipaux de musique ; ateliers socioculturels. Le conseil d'arrondissement peut demander au conseil municipal la délégation de la gestion de tout autre équipement répondant à un besoin de proximité des habitants de l'arrondissement. Dans ce cas, celui-ci est transféré des deux tiers des membres du conseil municipal* ».

Article 15 sexies (nouveau)

(art. L. 2511-18 du code général des collectivités territoriales)

**Fixation de la liste des équipements
qui ne sont pas des équipements de proximité**

Cet article tend à inverser la logique actuelle, en prévoyant la fixation par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement d'un inventaire des équipements qui ne seraient pas des équipements de proximité.

Il a été adopté à l'initiative de MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. Le droit existant

Actuellement, l'inventaire des équipements dont les conseils d'arrondissement ont la charge est dressé pour chaque commune et, le cas échéant, modifié, par **délibérations concordantes** du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé.

En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article L. 2511-16, il est statué par **arrêté du représentant de l'Etat** dans le département, pris **après avis du président du tribunal administratif**.

2. Le texte de l'Assemblée nationale

A Paris, Marseille et Lyon, l'inventaire des équipements qui ne sont pas des équipements de proximité sera établi et modifié conjointement par le conseil d'arrondissement et le conseil municipal. En cas de désaccord, le préfet statue dans un délai de trois mois après avis du président du tribunal administratif.

La question du **règlement des litiges** est particulièrement importante.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, plusieurs députés ont regretté que la « loi PML » accorde une place trop importante à la juridiction administrative, par l'intervention du président du tribunal administratif de Paris en cas de conflit entre le conseil de Paris et un conseil d'arrondissement¹. Certains ont proposé qu'en cas de contestation, il appartienne au conseil de Paris, et à lui seul, d'établir quelle sera l'affectation des équipements de proximité. D'autres ont proposé que le conseil de Paris tranche à la majorité qualifiée.

¹ *Journal Officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale, deuxième séance du 20 juin 2001, pages 4605 et suivantes.*

Le ministre de l'intérieur a choisi quant à lui de s'en tenir aux termes de la **décision du Conseil constitutionnel** du 29 décembre 1982, qui valide l'intervention du préfet pour trancher en cas de désaccord, après avis du président du tribunal administratif.

3. La pratique

A Paris, le préfet a tranché une fois un désaccord, en octobre 1998. Les textes étant muets sur l'autorité chargée de saisir le préfet, le maire de Paris, les maires d'arrondissement ou le préfet lui-même peuvent être à l'origine d'une telle saisine.

A Marseille, en 1999, le préfet a été saisi par deux maires de secteur pour le transfert de centres de loisir sans hébergement qui étaient en gestion centrale. Toutefois, avant que le tribunal administratif se prononce, le maire de la ville a décidé le transfert de ces équipements au bénéfice des huit mairies de secteur.

A Lyon, le préfet n'a jamais été amené à trancher un désaccord à ce jour. Toutefois, la ville de Lyon suggère que, si un tel désaccord devait arriver, soit instaurée une navette entre les deux conseils, précédée de l'examen du dossier par une commission paritaire. En dernier ressort seulement, le préfet pourrait trancher.

4. La position de votre commission des Lois

Votre commission vous soumet **deux amendements** tendant à :

a) Une définition positive des équipements de proximité

S'il convient de définir en amont, dans la loi, ce qu'est un équipement de proximité, en revanche le système actuel consistant à dresser un inventaire **par délibérations concordantes** de la mairie centrale et de la mairie d'arrondissement des équipements de proximité semble le mieux adapté.

L'inconvénient de la rédaction de l'Assemblée nationale réside dans son manque de précision. Or, comment dresser un inventaire concordant des équipements qui ne sont pas de proximité quand aucune définition de l'équipement de proximité n'est apportée ? Cette question a des répercussions non négligeables, notamment sur le calcul du montant de la dotation globale des mairies d'arrondissement, qui repose pour l'essentiel sur la connaissance des équipements de proximité.

b) Confier le règlement des désaccords au conseil municipal

Il est regrettable que le présent projet de loi multiplie les occasions de conflit entre la commune et les arrondissements, confortant le rôle direct

conféré au préfet et au tribunal administratif, dans l'organisation communale au détriment des élus du peuple souverain.

L'idée de demander au conseil municipal, assemblée élue où toutes les mairies d'arrondissement sont représentées, de se prononcer en cas de désaccord paraît plus respectueuse de la libre administration des collectivités locales que l'intervention actuelle du préfet, d'autant plus que le contrôle de légalité ne disparaîtrait pas pour autant, puisque la délibération correspondante du conseil municipal y serait obligatoirement assujettie.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 sexies **ainsi modifié.**

Article 15 septies (nouveau)

(art. L. 2511-19 du code général des collectivités territoriales)

**Désignation par le conseil d'arrondissement
des représentants de la commune dans les conseils d'école**

Cet article tend à modifier la désignation des représentants de la commune dans les conseils des écoles à Paris, Marseille et Lyon.

1. Le droit existant

Actuellement, la loi « PML » dispose que le conseil d'arrondissement procède, en son sein, à la désignation des représentants de la commune dans les organismes dont le champ d'action est limité à l'arrondissement et dans lesquels la commune doit être représentée en vertu des dispositions applicables à ces organismes¹.

2. Le texte de l'Assemblée nationale

A l'initiative MM. Goasguen, Lellouche, Gantier et Dominati, malgré l'avis défavorable de la commission des Lois et l'avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a étendu ce dispositif afin que le conseil d'arrondissement procède, en son sein, à la désignation des représentants de la commune dans les « **conseils des écoles** ». Les auteurs de l'amendement ont fait valoir qu'il s'adaptait essentiellement à Lyon et à Marseille, où le système des caisses des écoles par arrondissement n'était pas généralisé.

Le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a remarqué que les **caisses des écoles**, non obligatoires, étaient implantées dans un quart des communes françaises. Ces caisses sont des établissements publics au sein desquels des élus sont désignés pour représenter la commune. Il a émis une préférence pour « *la création à Paris, Marseille et Lyon d'un établissement public **municipal** qui serait **compétent pour l'ensemble des***

¹ Article L. 2511-9 du code général des collectivités territoriales.

arrondissements et dont les fonctions permettraient d'articuler la présence des élus et celle des personnalités extérieures ».

3. La position de votre commission des Lois

Deux objets distincts semblent avoir été mêlés en un même article : d'une part, la représentation des élus d'arrondissement dans les conseils d'école, d'autre part, la décentralisation éventuelle de la caisse des écoles.

a) Les conseils d'école

L'article L. 421-2 du code de l'éducation prévoit que le conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement comprend, pour un tiers, des représentants des collectivités territoriales, de l'administration de l'établissement et une ou plusieurs personnalités qualifiées. L'équivalent de ces conseils d'administration dans les écoles primaires, qui n'ont pas la personnalité morale, est le « conseil d'école » (voir l'article L. 111-4 du code de l'éducation).

A Paris, les maires d'arrondissement d'opposition ont la possibilité de désigner eux-mêmes leurs représentants mais ceux-ci n'ont pas voix délibérative. Il s'agit d'une procédure interne à la ville de Paris. A Marseille, compte tenu du nombre élevé d'établissements (plus de 270), les représentants de la commune dans les conseils d'école sont désignés par les conseils d'arrondissement. A Lyon, les représentants de la commune sont déjà désignés par le maire de la commune et par les maires d'arrondissement.

Afin de conforter la désignation d'élus d'arrondissement, votre commission des Lois vous soumet un simple **amendement** rédactionnel.

b) Les caisses des écoles¹

Si à Lyon et Marseille l'unité de gestion de la caisse des écoles a été maintenue, il ne semble pas que la décentralisation existant à Paris (une caisse des écoles par arrondissement) doive constituer un modèle unique pour les trois grandes villes.

Dans ce cadre, il peut paraître utile d'assurer la représentation des arrondissements au sein du conseil d'administration de la caisse des écoles, éventuellement à parité avec le nombre de représentants de la commune choisis parmi les conseillers municipaux².

Toutefois, votre commission des Lois estime que cette disposition doit relever des statuts du conseil d'administration de la caisse des écoles, ce

¹ Selon l'article L. 212-10 du code de l'éducation, une délibération du conseil municipal crée, dans chaque commune, une caisse des écoles, destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

² Cette réflexion est par exemple menée à Marseille.

qui permettrait de retenir pour chaque ville le système le plus adapté à sa réalité locale.

Elle vous propose d'adopter l'article 15 septies **ainsi modifié**.

Article 15 octies (nouveau)

(art. L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales)

Commission mixte paritaire

Cet article tend à élargir les prérogatives de la commission mixte paritaire.

Il résulte de l'initiative de MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. Le droit existant

Actuellement, le conseil d'arrondissement est consulté sur les conditions générales d'admission dans les crèches, les écoles maternelles, les résidences pour personnes âgées et foyer-logements relevant de la commune, confiés par celle-ci à un tiers ou gérés par un établissement public dépendant de la commune.

Une **commission mixte paritaire**, composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, définit les **conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements sportifs** principalement destinés aux habitants de l'arrondissement.

Elle est, en outre, **consultée** par le conseil d'arrondissement sur les conditions générales d'admission aux équipements mentionnées aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17 (équipements de proximité et équipements transférables), ainsi que sur les conditions générales d'utilisation de ces équipements.

2. Le texte de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale propose que la commission mixte paritaire ne soit **plus seulement consultée mais définisse elle-même** les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité (définis à l'article 15 quinquies du présent projet de loi) et des équipements dont la gestion est déléguée au conseil d'arrondissement par le conseil municipal¹.

¹ Ce faisant, elle supprime le premier alinéa de l'article L. 2511-21 ; il est possible de faire l'économie de la consultation du conseil d'arrondissement puisque la commission mixte paritaire devient l'organe compétent pour fixer les conditions générales d'admission dans les équipements de proximité.

Il s'agit de renforcer les mécanismes de concertation entre la commune et les mairies d'arrondissement sur tous les choix qui touchent les arrondissements.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 octies **sans modification**.

Article 15 nonies (nouveau)

(art. L. 2511-22 du code général des collectivités territoriales)

**Délégation aux conseils d'arrondissement
en matière d'achat public**

Cet article tend à accroître les pouvoirs des conseils d'arrondissements en matière d'achat public à Paris, Marseille et Lyon.

1. Le droit existant

Pour l'exercice des compétences du conseil d'arrondissement, le conseil municipal peut, dans les cas et conditions qu'il détermine, donner délégation au conseil d'arrondissement pour traiter sur mémoires ou sur factures, dans la limite de la réglementation applicable, et pour passer des contrats, à l'exception des marchés. Lorsque cette délégation est accordée à un arrondissement, elle est donnée, de ce fait, à l'ensemble des arrondissements¹.

Ces actes sont soumis aux mêmes règles que les actes de même nature décidés par le conseil municipal. Ils sont passés par le maire d'arrondissement. Le montant des prestations s'apprécie dans le cadre de chaque arrondissement ou groupe d'arrondissements.

Pour mémoire, rappelons que l'article 9 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) permet la délégation du conseil municipal au maire pour les marchés sans formalités préalables.

2. La pratique

A Paris, une délibération du conseil de Paris des 23 et 24 avril 2001 prévoit la délégation pour traiter sur mémoires ou sur factures ; environ 20 millions de francs sont en jeu.

A Marseille, les masses financières concernées sont importantes, puisque la dotation globale des arrondissements pour 2002 dépasse 10 millions d'euros. Une délibération du conseil municipal dispose que les conseils

¹ Sauf en cas de méconnaissance des règles applicables, le conseil municipal ne peut mettre fin à la délégation que pour l'ensemble des conseils d'arrondissement. Ces délégations prennent fin de plein droit lors du prochain renouvellement du conseil municipal. Article L. 2511-22 du code général des collectivités territoriales.

d'arrondissement sont autorisés, à hauteur de 300.000 francs hors taxe, à passer des contrats dans de nombreux domaines (notamment l'entretien des équipements transférés, exclusivement destinés à assurer les compétences qui leur sont dévolues par la loi.

A Lyon, à l'occasion de chaque nouvelle mandature, le conseil municipal donne délégation aux neufs conseils d'arrondissement. La quasi totalité des crédits des arrondissements est concernée soit plus de 23 millions de francs pour 2001. Cette délégation est encadrée par une délibération du conseil municipal de Lyon.

3. Le texte de l'Assemblée nationale

Sur proposition de M. Sarre, avec l'avis défavorable de la commission des Lois et l'avis favorable du Gouvernement, cet article, adopté à l'unanimité, vise à transformer en **obligation** la faculté actuelle pour le conseil municipal **de donner délégation aux conseils d'arrondissement** pour traiter sur mémoire ou sur factures et pour passer des contrats, à l'exclusion des marchés publics.

L'auteur de l'amendement a fait valoir que le conseil municipal conserverait le pouvoir de déterminer les conditions dans lesquelles le conseil d'arrondissement exercerait ce nouveau droit. Il a jugé nécessaire d'accompagner la déconcentration de moyens financiers correspondant aux nouveaux pouvoirs.

4. La position de votre commission des Lois

La rédaction de cet article n'est pas conforme au nouveau code des marchés publics, issu du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001, qui généralise le terme de « marché public »¹.

Le 23 octobre 2001, notre collègue M. Robert Bret, lors d'une question orale sans débat, avait attiré l'attention du Gouvernement sur ce point. Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, avait noté que le nouveau code des marchés publics relevait à **90.000 euros** hors taxes le seuil en deçà duquel il est possible de recourir à des **achats sur factures**, et que ceux-ci étaient désormais qualifiés de « **marchés publics sans formalités préalables** »². Elle avait admis que le fait que l'article L. 2511-22 du code général des collectivités territoriales soit rédigé par référence à la terminologie de l'ancien code des marchés publics posait « *évidemment des problèmes*

¹ Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public (Etat, collectivités locales et leurs établissements publics) pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

² Article 28 du nouveau code des marchés publics.

d'interprétation », et qu' « *un toilettage des textes [s'imposait] pour sécuriser les prérogatives des conseils d'arrondissement* »¹

Votre commission des Lois vous soumet donc **un amendement** tendant à harmoniser la rédaction du présent article avec celle du nouveau code des marchés publics. Ce faisant, elle souligne à nouveau son désaccord de fond avec la méthode utilisée par le Gouvernement, tendant à faire passer la réforme de la commande publique entièrement par la voie réglementaire².

Votre commission des lois vous propose d'adopter l'article 15 nonies **ainsi modifié**.

Article 15 decies (nouveau)

(art. L. 2511-24-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Consultation des électeurs de l'arrondissement
(« **référendums d'arrondissement** »)

Cet article tend à autoriser la consultation des électeurs à l'échelle des arrondissements à Paris, Marseille et Lyon.

Il résulte d'une initiative de MM. Goasguen, Lellouche, Gantier et Dominati, adoptée malgré les avis défavorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. Actuellement, seules les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent consulter leurs électeurs.

Les électeurs de la commune peuvent être **consultés sur les décisions** que les autorités municipales sont appelées à prendre **pour régler les affaires de la compétence de la commune**.

La consultation peut ne concerner que **les électeurs d'une partie du territoire** de la commune pour des **affaires intéressant spécialement cette partie de la commune**³. Selon le Gouvernement, interrogé par votre rapporteur, cette disposition pourrait **s'appliquer à un arrondissement**. Bien entendu, l'initiative resterait entre les mains de la mairie centrale.

Les modalités des consultations municipales et communautaires (L. 5211-49) sont strictement encadrées⁴.

¹ *Journal officiel, débats parlementaires, Sénat, séance du 23 octobre 2001, page 4249.*

² *Voir le rapport pour avis n° 338 (Sénat, 2000-2001) de M. Pierre Jarlier au nom de la commission des Lois, sur le projet de loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.*

³ *Article L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales.*

⁴ *Sur proposition du maire, ou sur demande écrite du tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, ou sur demande de la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants, le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Dans ce cas, l'urgence ne peut*

En pratique, les villes de Paris, Marseille¹ et Lyon n'ont pas organisé de consultation des électeurs dans le cadre de l'article L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales.

2. Le vote de l'Assemblée nationale : permettre les consultations à l'échelle des arrondissements

Il s'agit de permettre à un cinquième des électeurs de l'arrondissement de saisir le conseil d'arrondissement en vue de l'organisation d'une consultation sur toute question intéressant l'arrondissement.

Il ne pourrait pas y avoir de consultation dans la dernière année du mandat électoral. Le conseil d'arrondissement délibérerait sur le principe et les modalités de la consultation. La consultation ne serait qu'une simple demande d'avis.

Les auteurs de l'amendement ont fait valoir que la démocratie directe, existant dans toutes les communes de France, n'était pas acceptée dans les arrondissements, alors même que certains arrondissements ont une taille supérieure à des villes classées parmi les dix premières de France : à titre d'exemple, le XVème arrondissement de Paris, fort de ses 225.000 habitants, a une population comparable à celle de Bordeaux (215.000 habitants)². Ils ont souhaité pouvoir organiser des consultations en matière d'**urbanisme** et d'**environnement**.

Le Gouvernement a mis en avant la nécessité de garantir l'entité communale, principe de base du statut de 1982. Il n'a jugé ni souhaitable ni

être évoquée. La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis (L. 2142-2).

Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales. Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation. Cette saisine du conseil municipal ne peut intervenir avant la fin de la deuxième année suivant l'élection du conseil municipal de la commune concernée. Le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation. La délibération qui décide de cette consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis (L. 2142-3).

Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations (L. 2142-6).

¹ Toutefois, le maire de Marseille l'envisagerait si le statut des marins pompiers était menacé.

² A Paris, deux arrondissements comptent moins de 20.000 habitants (I et II), quatre de 20.000 à 50.000 habitants (III, IV, VI, VIII), quatre de 50.000 à 100.000 habitants (V, VII, IX, X), trois de 100.000 à 150.000 habitants (XI, XII, XIV) et six plus de 150.000 habitants (XIII, XVI, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX).

utile d'ouvrir une possibilité de consultation référendaire sur demande des électeurs¹, cette possibilité devant demeurer au seul niveau communal.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois ne souhaite remettre en cause ni le principe de l'unité communale, ni le principe majoritaire qui fonde actuellement notre démocratie.

Votre commission des Lois vous propose **un amendement de suppression de l'article 15 decies**.

Article 15 undecies (nouveau)

(art. L. 2511-36-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Section d'investissement dans les états spéciaux d'arrondissement

Cet article tend à modifier le régime actuel des dotations aux arrondissements à Paris, Marseille et Lyon, afin de prévoir une section d'investissement.

Cette initiative revient à MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et au groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. La loi ne prévoit qu'une dotation de fonctionnement...

Actuellement, le montant total des dépenses et des recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement est inscrit dans le budget de la commune. Les dépenses et les recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement sont détaillées dans un document dénommé «état spécial d'arrondissement». Les états spéciaux d'arrondissement sont annexés au budget de la commune².

2. ...mais la pratique prévoit des dotations d'investissement

La ville de **Marseille** alloue 4 millions de francs annuels aux arrondissements pour leurs équipements ; les maires de secteur font valoir leurs priorités lors de la conférence de programmation.

La ville de **Lyon** a elle aussi créé une enveloppe de crédits de paiement sur la section d'investissement du budget municipal pour chacun des neuf arrondissements (5,4 millions de francs), dont l'usage est assez libre d'emploi pour les arrondissements. Les petits travaux, localisés par

¹ A cet égard, M. Patrick Bloche a souligné que le pourcentage d'un cinquième des électeurs inscrits serait difficilement applicable : dans le XXème arrondissement de Paris, il faudrait réunir 20.000 électeurs pour saisir le conseil d'arrondissement. Sous cette réserve, il a approuvé cet article.

² Article L. 2511-37 du code général des collectivités territoriales.

arrondissement, donnent lieu à une pratique consensuelle, la mairie centrale suivant les propositions des maires d'arrondissement. De façon générale, toute la programmation des investissements (1,5 milliard de francs) donne lieu à une concertation avec les mairies d'arrondissement.

3. Le vote de l'Assemblée nationale : introduire une section d'investissement

Il s'agit de créer une section d'investissement, composée uniquement de crédits de paiement, au sein des états spéciaux d'arrondissement, afin de **donner un fondement légal à la pratique existante**.

La création d'une ligne d'investissement au budget primitif pour chaque arrondissement permettrait d'abonder celle-ci à l'occasion du vote des décisions modificatives et de l'affinement des projets de réalisation des investissements.

Votre commission des Lois vous propose à ce stade d'adopter l'article 15 undecies **sans modification**.

Article 15 duodecies (nouveau)
(art. L. 2511-38, L. 2511-38-1 nouveau et L. 2511-39
du code général des collectivités territoriales)

Dotation d'action locale

Cet article tend à créer une nouvelle recette de fonctionnement pour les arrondissements, sous forme d'une dotation globale dite « *d'action locale* ».

L'initiative en revient à MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et au groupe socialiste. Cet amendement qui n'a pas été examiné par la commission des Lois a reçu l'avis favorable du Gouvernement.

1. Le droit existant

Les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées, à titre exclusif, d'une dotation globale, attribuée pour l'exercice de leurs attributions¹. Elle constitue une **dépense obligatoire** pour la commune.

L'article L. 2511-39 prévoit qu'à **défaut d'accord amiable** entre le conseil municipal et l'ensemble des conseils d'arrondissement sur les modalités de calcul des dotations des arrondissements, la répartition des sommes concernées est fixée par la loi. La dotation des arrondissements

¹ Ces attributions résultent des articles L. 2511-11 à L. 2511-21, L. 2511-24, L. 2511-26 et L. 2511-28 à L. 2511-31 du code général des collectivités territoriales.

comprend **deux parts**, la première, à hauteur de 80 % du montant total au moins, étant fonction des équipements gérés par le conseil d'administration, et la seconde « *tenant compte des caractéristiques propres des arrondissements et notamment de la composition socio-professionnelle de leur population* ». L'article R. 2511-22 précise les critères de composition démographique et de richesse fiscale¹.

2. La pratique

Actuellement, la dotation globale d'arrondissement est environ de 69 francs par habitant à Paris, de 82 francs par habitant à Marseille et de 55 francs à Lyon.

A Paris, quinze arrondissements sont d'accord avec la répartition et cinq sont en désaccord. En conséquence, l'article L. 2511-39 s'applique à l'ensemble des arrondissements. Toutefois, il se révèle trop rigoureux et inadapté aux exigences locales, puisqu'en 2001 son application au pied de la lettre aurait conduit à diminuer la dotation de quatorze arrondissements sur vingt.

A Marseille, pour les huit mairies de secteur, le calcul de la dotation globale d'arrondissements est effectué en application de l'article L. 2511-39.

Devant votre commission des Lois, M. Gérard Collomb, maire de **Lyon**, a souligné que la fixation de la dotation globale de fonctionnement des arrondissements reposait sur des règles établies à l'unanimité, une part fixe de 75 % sur la base de frais réels de fonctionnement étant modulée par une fraction variable selon la richesse relative de l'arrondissement concerné, de sa population, des critères sociaux (nombre de personnes au chômage, de personnes âgées, etc.)

3. Le texte de l'Assemblée nationale

a) La création d'une dotation d'action locale, dépense obligatoire pour la commune (I et II)

Il s'agit de prévoir que les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement, outre la dotation globale, sont constituées d'une dotation d'action locale.

Les auteurs de l'amendement ont jugé nécessaire de doter les arrondissements de moyens de fonctionnement leur permettant « *d'animer la vie locale grâce aux manifestations de quartier, d'informer les habitants des*

¹ Il faut tenir compte pour moitié des critères socioprofessionnels de la population ; pour un quart, de la population totale ; et pour le dernier quart, de l'écart relatif entre le montant moyen par habitant des valeurs locatives nettes de la taxe d'habitation de l'ensemble des arrondissements et le montant, par habitant, des bases nettes d'imposition à la taxe d'habitation de chaque arrondissement, multiplié par le nombre d'habitants de chaque arrondissement.

modalités de fonctionnement des équipements relevant de la compétence des conseils d'arrondissement », dont le projet de loi va accroître le nombre, et « *d'intervenir pour résoudre, au moins transitoirement, les problèmes de sécurité liés à la gestion de ces équipements* ».

b) Objet de cette dotation (III)

La dotation d'action locale finance notamment les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la vie locale, et en particulier aux activités culturelles, et aux interventions motivées par des travaux d'urgence liés à la gestion des équipements visés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17.

Par ailleurs, des crédits spécifiques peuvent être attribués aux conseils d'arrondissement pour permettre **l'étude de leurs propres projets**.

d) Définition des montants par le conseil municipal (IV et V)

Le montant des sommes destinées aux dotations globales et d'action locale des arrondissements est fixé par le conseil municipal (IV).

Le montant de la dotation d'action locale destinée aux dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la vie locale, et en particulier aux activités culturelles, est calculé et révisé par le conseil municipal lors de l'examen du budget primitif, en tenant compte des caractéristiques propres des arrondissements, notamment de la composition socioprofessionnelle de leur population (V).

M. Claude Goasguen a souhaité que soit bien distingués deux types d'action locale : d'une part, l'information des habitants de l'arrondissement sur la vie locale et culturelle, d'autre part, les travaux d'urgence liés à la gestion des équipements. S'agissant des travaux d'urgence, il a établi qu'il ne serait pas justifié qu'eux aussi soient commandés par la composition socioprofessionnelle de la population. L'amendement a donc été rectifié en ce sens.

4. La position de votre commission des Lois

Trois questions différentes sont posées dans cet article : la dotation de fonctionnement, les activités d'information, les travaux d'urgence.

Comme le souligne la ville de Lyon, les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement doivent continuer à être supportées par le budget général et l'information locale se concevoir dans le cadre de l'information municipale générale, au risque de porter atteinte à l'unité de l'action municipale.

Quant aux crédits spécifiques pour l'étude des projets des arrondissements, ils ne semblent pas résulter d'une demande forte des trois villes intéressées.

Tout en restant ouverte à une amélioration ultérieure au cours de la navette, votre commission des Lois vous propose à ce stade **un amendement de suppression de l'article 15 duodecies.**

Article 15 terdecies (nouveau)

(art. L. 2512-10 du code général des collectivités territoriales)

**Nomination des directeurs de sections
du centre d'action sociale de Paris**

Cet article tend à préciser les modalités de nomination du directeur de section du centre d'action sociale. Il ne s'applique qu'à la ville de Paris.

Il résulte d'un amendement de MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

Actuellement, la loi dispose qu'il est institué dans chaque arrondissement de Paris une commission d'admission à l'action sociale au sein de laquelle le conseil d'arrondissement est représenté. Le comité de gestion de chaque section d'arrondissement du centre d'action sociale est présidé par le maire d'arrondissement. Celui-ci notifie aux intéressés les décisions prises en matière d'admission à l'aide sociale légale¹.

L'Assemblée nationale a prévu que le directeur de la section du centre d'action sociale soit nommé par le maire de la commune sur **proposition du maire d'arrondissement**. Il s'agirait d'aligner les conditions de nomination du directeur du centre d'action sociale sur celles prévues par le projet de loi pour le secrétaire général de la mairie d'arrondissement (voir *infra*, article 15 septdecies).

Votre commission des Lois ne critique pas cette mesure sur le fond mais elle note qu'elle relève du domaine réglementaire².

Elle vous soumet donc **un amendement de suppression de l'article 15 terdecies.**

¹ Article L. 2512-10 du code général des collectivités territoriales.

² Articles 7 et 15 du décret n° 95-563 du 6 mai 1995 relatif au centre d'action sociale de la ville de Paris : « le directeur général du centre d'action sociale de la ville de Paris est nommé par le maire, président du conseil d'administration. Les services de chaque **section d'arrondissement** du centre sont placés sous l'autorité d'un directeur nommé par le maire de Paris sur proposition du directeur général du centre ».

Article 15 quaterdecies (nouveau)

(art. L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales)

**Pouvoir de police du maire de Paris :
salubrité, nuisances sonores, police des foires et marchés**

Cet article tend à redéfinir la répartition des compétences en matière de police à Paris.

Cette initiative revient à MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et au groupe socialiste. L'amendement n'a pas été examiné par la commission des Lois mais a reçu l'avis favorable du Gouvernement.

1. Le droit existant

Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris, par les textes qui l'ont modifié¹ ainsi que par les articles L. 2512-7, L. 2512-14 et L. 2512-17 du code général des collectivités territoriales.

Il convient de souligner que les dispositions de l'arrêté du 12 messidor an VIII ont été explicitement confirmées par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Les articles 16 et 112 de la **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration institue le **préfet de police** : « *A Paris, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints seront chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil. Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police, et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités.* »

¹ Par exemple le décret impérial du 10 octobre 1859, le décret du 29 octobre 1930 ou encore le décret n° 70-415 du 8 mai 1970.

L'arrêté du 12 messidor an VIII (1^{er} juillet 1800) détermine de manière très détaillée les fonctions du préfet de police de Paris¹ ; le Conseil d'Etat a jugé que les matières dans lesquelles le préfet de police est compétent doivent être interprétées comme étant **non limitatives². C'est pourquoi **la compétence du préfet de police doit être considérée comme une compétence de droit commun.****

Toutefois, dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales et le code de la santé publique, **le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés** et, sous réserve de l'avis du préfet de police, de tout permis de stationnement accordé aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

En outre, le maire est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris³. Pour l'application de ces dispositions, le **pouvoir de substitution** conféré au représentant de l'Etat dans le département est exercé, à Paris, par le préfet de police.

Le préfet de police est chargé, dans le domaine de sa compétence, de l'exécution des délibérations du conseil de Paris et, le cas échéant, des conseils d'arrondissement. Le préfet de police, ou son représentant, a entrée au conseil de Paris et aux conseils d'arrondissement. Il est entendu quand il le

¹ L'arrêté précise les pouvoirs de **police générale** du préfet (passeports ; cartes de sûreté et d'hospitalité ; permissions de séjourner à Paris ; mendicité, vagabondage ; police des prisons ; maisons publiques ; attroupements ; police de la librairie et imprimerie ; police des théâtres ; vente de poudres et salpêtres ; émigrés ; cultes ; port d'armes ; recherche des déserteurs ; fêtes républicaines). Puis il énonce les pouvoirs en matière de **police municipale** (petite voirie ; liberté et sûreté de la voie publique ; salubrité de la cité ; incendies, débordements, accidents sur la rivière ; police de la bourse et du change ; sûreté du commerce ; taxes et mercuriales ; patentes ; marchandises prohibées ; surveillance des places et lieux publics ; approvisionnements ; protection et préservation des monuments et édifices publics). Enfin, il traite des **agents** subordonnés au préfet de police et de ceux qu'il peut requérir ou employer.

² Conseil d'Etat, 3 juillet 1959, société des constructions immobilières.

³ Sous réserve des dispositions selon lesquelles :

- le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune (3^o de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- le président du conseil général gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le code général des collectivités territoriales et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution de ce dernier (article L. 3221-4) ;

- le représentant de l'Etat peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil général, et après une mise en demeure restée sans résultat, exercer les attributions dévolues au président du conseil général en matière de police (article L. 3221-5).

demande et assiste aux délibérations relatives aux affaires relevant de sa compétence, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes¹.

Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, le préfet de police associe le maire à la définition du programme de prévention de la délinquance et de l'insécurité².

2. Le vote de l'Assemblée nationale

Cet article réaffirme que le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, de bruits de voisinage ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés.

Il ajoute que les services correspondants sont mis à disposition de la mairie de Paris par l'Etat.

Il supprime l'avis du préfet de police sur les permis de stationnement accordés aux petits marchands, les permissions et concessions d'emplacement sur la voie publique.

Par un amendement concurrent, non retenu par l'Assemblée nationale, M. Claude Goasguen proposait une réforme globale du système de sécurité à Paris, tendant à l'instauration du droit commun, c'est-à-dire l'abrogation de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII. Il a en effet estimé que le présent article, en prévoyant des transferts de compétences en matière de stationnement et de circulation, n'impliquerait aucune modification quant à la position de la préfecture de police dans la hiérarchie des normes et des contrôles.

Il a proposé que le maire de Paris dispose de compétences de plein droit en matière de police, étant entendu que des dispositions particulières d'ordre public demeurent justifiées par le rôle de la capitale. Une police municipale serait créée, réservant à la police nationale et à la préfecture de police leur véritable rôle : assurer l'ordre public et répondre aux atteintes contre la justice.

M. Christophe Caresche a estimé que la proposition de M. Goasguen revenait à « *supprimer purement et simplement la préfecture de police* ». Il a fait valoir que, dans la pratique, le préfet de police tenait compte des propositions du maire de Paris pour les problèmes de circulation et de stationnement quand ils ne touchaient pas à l'ordre public et à la sécurité.

Il a souhaité inscrire cette pratique dans la loi, afin que le maire de Paris soit désormais totalement associé non seulement à la politique de

¹ Article L. 2512-7 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2512-15 du code général des collectivités territoriales.

stationnement et de circulation, mais également aux problèmes de bruits de voisinage, de salubrité sur la voie publique et de maintien du bon ordre sur les foires et marchés. Il a ajouté que le préfet de police conserverait les compétences en matière de sécurité des personnes et des biens et de protection du siège des institutions de la République et des institutions diplomatiques. Toutefois, il a indiqué qu'en matière de circulation et de stationnement, la police nationale continuerait à assurer l'application des arrêtés du maire. Il s'est enfin déclaré hostile à la création d'une police municipale à Paris.

Le Gouvernement a approuvé, en se déclarant hostile à « *toute initiative visant à démembrer la préfecture de police et la police nationale ou à porter atteinte à leurs fonctions* » et jugeant « *dangereux de vouloir supprimer l'arrêté de messidor sans reconstruire un système prenant en compte ces préoccupations* ».

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 quaterdecies **sans modification**.

Article 15 quindecies (nouveau)

(art. L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales)

**Compétence de principe du maire de Paris en matière de police
et liste des attributions du préfet de police**

Cet article tend à poser la compétence de principe du maire de Paris en matière de police et à dresser une liste des attributions du préfet de police. Il ne s'applique qu'à la seule ville de Paris.

Il s'agit d'une initiative de MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et du groupe socialiste, adoptée avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. Le droit existant¹

Les pouvoirs conférés au maire par le premier alinéa de l'article L. 2213-1 et par les articles L. 2213-2 et L. 2213-3 sont exercés à Paris par le préfet de police. Il s'agit :

- de la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations ;

- des pouvoirs, exercés au regard des nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement, d'interdire à certaines voies de l'agglomération, de réserver cet accès à diverses catégories d'usagers ou de véhicules, de réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ;

¹ Article L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales.

- et de l'institution de stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération (au bénéfice des véhicules de certains services publics, des transports de fonds et de valeurs...), ainsi que de voies réservées pour les véhicules de transport publics de voyageurs ou de transport de fonds et de valeurs, ainsi que les taxis.

Le préfet de police exerce les pouvoirs dévolus par l'article L. 2213-1 au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation.

2. Le texte de l'Assemblée nationale

Il s'agit tout d'abord de **poser la compétence de principe du maire de Paris en matière de police, la compétence du préfet de police devenant une compétence d'attribution.**

La liste des compétences du préfet de police serait la suivante :

- il régleme la circulation et le stationnement :

- lorsqu'existent des motifs d'ordre public ou liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection des institutions et ambassades ;

- à titre temporaire en cas de manifestation ;

- il fixe, après avis du maire de Paris, les règles de circulation et de stationnement sur certains axes, fixés par décret ;

- il exerce le contrôle administratif et le pouvoir de substitution au nom de l'Etat ;

- il exerce les pouvoirs conférés au préfet par le code de la route.

Ces missions seraient assurées par les fonctionnaires de la police nationale ou, en matière de circulation et de stationnement, par des agents de la Ville de Paris placés sous l'autorité du préfet de police.

Il convient de rappeler à cet égard que la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a reconnu aux ASP de nouveaux pouvoirs.

En séance publique, M. Philippe Seguin a estimé que le présent article vidait de sa substance l'article 15 quaterdecies, en multipliant les restrictions et les garde-fous. En particulier, il a jugé que rien ne justifiait que le préfet de police continue de fixer les règles de la circulation et du stationnement sur certains axes dont la spécificité ne serait définie que de manière extrêmement

vague et dont l'énumération serait renvoyée à un décret en Conseil d'Etat, qui serait préparé par le ministre de l'intérieur sur les conseils du préfet de police.

Il a ajouté que le présent article avait pour conséquence de fermer la porte à la perspective de création d'une police municipale à Paris. Puis, il a estimé que le maire de Paris devrait se contenter d'un pouvoir réglementaire résiduel, dont il ne maîtriserait même pas l'application, qui serait confiée à des fonctionnaires de la police nationale ou à des agents de la ville, payés par la ville et placés sous l'autorité du préfet de police. En conclusion, il a craint que, « *là où il aurait fallu identifier les responsabilités et clarifier les rôles, on organise, sous couvert d'un partage inégal, la dilution et la confusion des compétences, qui annoncent une multiplication des conflits* ».

M. Laurent Dominati a souligné l'importance de mettre un certain nombre de personnels de la préfecture de police à la disposition du maire de Paris.

S'agissant de la compétence du préfet de police pour fixer des règles de circulation pour les grands axes de Paris, M. Christophe Caresche a répondu qu'elle était justifiée par le fait que le plan de déplacements urbains avait une aire régionale, et qu'il n'existait pas actuellement à Paris de structure intercommunale apte à harmoniser ces règles de circulation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 quinquies **sans modification**.

Article 15 sexdecies (nouveau)
(art. L. 2512-20 et L. 2512-5
du code général des collectivités territoriales)
Suppression de la questure de la ville de Paris

Cet article tend à supprimer la questure de la Ville de Paris à compter du 31 décembre 2001.

Il résulte de l'initiative de M. Derosier, rapporteur, et de M. Caresche, adoptée avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. Le droit existant : un système dérogatoire

La loi du 10 août 1922 et le décret-loi du 21 avril 1939¹ portant réforme du régime administratif de la ville de Paris dotent celle-ci d'un régime particulier en ce qui concerne le contrôle et l'exécution de son budget. Une **questure** a donc été mise en place, sur le modèle des assemblées parlementaires.

¹ « *Les crédits afférents aux frais de représentation, de déplacements et de délégation du Conseil de Paris sont gérés par le bureau de l'assemblée et sous son contrôle.* ».

La loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 avait pour objectif d'aligner Paris sur le droit commun, lorsque les spécificités parisiennes ne justifiaient plus un traitement différencié, ou lorsque le retour au droit commun aurait marqué une régression par rapport à la situation existante ; elle a donc maintenu la spécificité de la présentation et du financement du **budget d'investissement** (« *Il est institué pour les budgets d'investissement un contrôle financier répondant aux prescriptions de la loi du 10 août 1922 modifiée* »). Cependant, en abrogeant le décret-loi du 21 avril 1939, elle a supprimé ce qui servait de fondement légal à la gestion particulière **des crédits affectés au fonctionnement des assemblées** parisiennes. En pratique, le régime spécifique de gestion des crédits afférents aux frais de représentation, de mission et de réception des élus de Paris a été maintenu.

La loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a procédé aux abrogations permettant d'aligner la ville de Paris sur le droit commun, sans que l'application à la présentation du budget parisien ait fait l'objet d'un débat au Parlement.

La loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris a donc rétabli ces dispositions spéciales, afin de leur redonner un fondement légal, en les complétant par un dispositif de **contrôle** complet. Ces dispositions sont celles en vigueur aujourd'hui.

Les crédits mis à la disposition du conseil de Paris pour son fonctionnement font l'objet de **propositions préparées par le questeur et arrêtées par une commission présidée par un président de chambre à la Cour des comptes**, désigné par le premier président de cette juridiction, et composée, outre le questeur, de membres désignés par le conseil en son sein de manière que chacun des groupes politiques soit représenté. Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites dans le projet de budget soumis au conseil de Paris. Le **règlement intérieur** du conseil de Paris définit les conditions dans lesquelles sont gérés ces crédits¹.

Par dérogation à l'article L. 211-1 du code des juridictions financières, **l'apurement et le contrôle des comptes sont assurés par une commission de vérification** désignée par le conseil en son sein de manière que **chacun des groupes politiques soit représenté**. Le questeur ne peut faire partie de cette commission. Le pouvoir de la commission s'exerce sous le contrôle de la Cour des comptes et sous réserve des **droits d'évocation et de réformation**².

¹ Dernier alinéa de l'article L. 2512-5 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2512-20 du code général des collectivités territoriales.

2. Le texte de l'Assemblée nationale : l'application du droit commun¹

M. Christophe Caresche a estimé que la questure de Paris pouvait apparaître comme « *une particularité, voire un privilège* », et qu'il n'était pas sain de maintenir dans une collectivité une disposition qui n'existe pas ailleurs. De plus, il a regretté que ce mode de fonctionnement soit « *empreint d'une certaine opacité, dans la mesure où il revient à confier à une partie de l'assemblée municipale, pour ne pas dire à quelques élus, le rôle d'établir le budget et de présider au fonctionnement de la ville* ». Il a jugé « *plutôt formel* » le contrôle exercé par le représentant de la Cour des comptes présidant la commission d'élaboration du budget.

M. Philippe Seguin a alors remarqué que la questure avait fait l'objet d'un strict contrôle sous la responsabilité de la Cour des comptes et que l'ensemble des groupes politiques du conseil de Paris lui avaient donné quitus de sa gestion.

Il a ajouté que la loi du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris avait été appréciée par le Conseil constitutionnel comme soumettant la capitale à **un système aussi contraignant** que celui en vigueur pour les autres collectivités locales.

Puis, il est convenu que la suppression de la questure visait à « *adapter la gestion de Paris aux impératifs d'aujourd'hui, à mettre un terme à des exceptions qui avaient hier leur logique mais qui ne sont plus justifiées désormais. Ni les visites de chefs d'Etat, ni l'existence de groupes politiques constitués au sein du conseil ne sont des raisons suffisantes à l'heure actuelle pour maintenir une organisation particulière* ».

M. Goasguen a tenu à souligner les ironies de l'histoire, la questure étant issue d'une situation où Paris était gérée par le préfet et où elle représentait en réalité l'endroit où les conseillers de Paris disposaient d'une certaine marge de manœuvre dans un système complètement préfectoral. Il a rappelé qu'elle avait « *permis à l'opposition du conseil de Paris d'obtenir un statut et des moyens pour jouer dignement son rôle, moyens très supérieurs à ceux qu'accordait la loi en d'autres circonstances* ».

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 sexdecies **sans modification**.

¹ La proposition de loi n° 3065 (AN, XI^{ème} législature) visant à supprimer le régime dérogatoire du conseil de Paris en matière de contrôle de ses comptes, signée par les membres du groupe socialiste de l'Assemblée nationale en mai 2001, poursuit le même objectif que le présent article.

Article 15 septdecies (nouveau)

(art. 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982)

Collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement

Cet article tend à modifier certaines dispositions concernant les collaborateurs, fonctionnaires ou membres du cabinet du maire, dans les mairies d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon.

Cette initiative revient à MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et au groupe socialiste, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

1. Secrétaire général de la mairie d'arrondissement

a) Le droit existant

L'exécution des attributions du conseil d'arrondissement est effectuée par des agents de la commune affectés par le maire de la commune auprès du maire d'arrondissement après avis des commissions paritaires communales ou des commissions paritaires compétentes et du maire d'arrondissement. En cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur le nombre d'agents affectés auprès de ce dernier ou leur répartition par catégorie, ce nombre ou cette répartition est fixé par délibération du conseil municipal.

Toutefois, **le secrétaire général de la mairie d'arrondissement est nommé par le maire de la commune sur proposition du maire d'arrondissement**, parmi les personnels communaux. A défaut d'accord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement, le secrétaire général de la mairie d'arrondissement peut être choisi parmi l'ensemble des agents relevant du statut du personnel communal.

b) Le texte de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale propose de permettre le recrutement du secrétaire général de la mairie d'arrondissement **parmi l'ensemble des agents relevant du statut de la fonction publique territoriale**, et non parmi les seuls personnels communaux¹. Ainsi, le recours à un fonctionnaire territorial peut avoir lieu dans tous les cas et non plus seulement en cas de désaccord entre le maire de la commune et celui de l'arrondissement.

Remarquant que le secrétaire général de la mairie d'arrondissement avait une double qualité : agent du maire de la commune (notamment en tant qu'agent de l'Etat, en matière d'élections) et placé sous la responsabilité du maire d'arrondissement, M. Philippe Seguin a évoqué **l'idée d'une nomination commune** du secrétaire général par les maires de la commune et

¹ Deux premiers alinéas de l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon.

de l'arrondissement. Il a en effet craint les risques de politisation de ces agents.

Le ministre a établi par ailleurs que l'amendement étendant le recrutement à tous les agents de la fonction publique territoriale avait pour conséquence d'**inclure, par détachement, les fonctionnaires de l'Etat**. Il a précisé en outre que le maire de la commune n'était pas tenu de suivre la proposition du maire d'arrondissement.

c) La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cette mesure sous réserve d'**un amendement** rédactionnel. Elle note que le secrétaire général est à la fois l'interlocuteur privilégié des élus des arrondissements et l'autorité administrative supérieure de la mairie centrale, ce qui justifierait de renforcer l'attractivité de cette fonction.

2. Collaborateurs de cabinet du maire d'arrondissement

Le droit en vigueur prévoit que, lorsque la population de l'arrondissement est comprise entre 45.000 et 100.000 habitants, le maire nomme auprès du maire d'arrondissement, sur proposition de celui-ci, un collaborateur **choisi parmi les personnels communaux**. Le nombre de collaborateurs est porté à deux dans les arrondissements dont la population est comprise entre 100.001 et 150.000 habitants et à trois lorsqu'elle est au moins égale à 150.001 habitants¹.

L'Assemblée nationale veut renvoyer au droit commun (article 110 de la loi du 26 janvier 1984) le régime applicable aux collaborateurs de cabinet du maire d'arrondissement : **libre recrutement**, absence de droit à titularisation, modalités de rémunération encadrées par décret en Conseil d'Etat, autorité hiérarchique exclusive sous réserve des contrôles juridictionnels. Le conseil municipal fixerait le nombre et la rémunération des personnels concernés. Ce faisant, **elle supprime tous les seuils existants**.

Votre commission des Lois approuve le principal intérêt de cet article, qui est d'étendre le « vivier » de recrutement des collaborateurs, qui pourront ne pas être des fonctionnaires.

Toutefois, elle souligne le bien fondé des inquiétudes de la ville de Lyon, qui souhaite le maintien des seuils, à un niveau plus bas, afin de garantir au minimum la création d'un poste de collaborateur de cabinet dans chaque arrondissement.

De plus, elle estime que la rédaction de droit commun ne correspond pas aux spécificités de Paris, Marseille et Lyon. Dans l'affirmation de principe

¹ Troisième alinéa de l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982.

selon laquelle « *l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs* » et dans l'avant-dernier alinéa selon lequel « *ces collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle* », est-ce bien du maire d'arrondissement dont il s'agit ?

Votre commission des Lois **interrogera le Gouvernement en séance publique** sur cette disposition.

3. Mise à disposition des agents de la commune en tant que de besoin

Actuellement, la loi «PML» du 31 décembre 1982 prévoit que le maire d'arrondissement dispose, en tant que de besoin, des services de la commune dans les conditions fixées par décret en conseil d'Etat. En cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur l'importance des services mis à disposition de ce dernier ou sur les modalités de la mise à disposition, la liste des services ou les modalités de la mise à disposition sont fixées par délibération du conseil municipal¹.

L'Assemblée nationale propose de simplifier la procédure de mise à disposition du maire d'arrondissement, en tant que de besoin, des personnels de la commune, pour l'exécution des attributions mentionnées aux articles L. 2511-12 à L. 2511-32². Elle supprime la mention selon laquelle, en cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur l'importance des services mis à disposition ou sur les modalités de la mise à disposition, une délibération du conseil municipal tranche.

Votre commission des Lois estime qu'il n'est pas opportun de remettre en cause le pouvoir de décision du conseil municipal, alors qu'il est compétent pour voter le budget et créer les emplois. Elle vous soumet un **amendement** tendant à rétablir la mention supprimée par l'Assemblée nationale.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 septdecies **ainsi modifié**.

¹ Avant-dernier alinéa de l'article 36 de la loi n° 82-1169 précitée.

² Questions écrites et orales ; avis du conseil d'arrondissement sur les rapports de présentation et projets de délibération du conseil municipal ; consultation sur le montant des subventions aux associations ; consultation sur le plan local d'urbanisme ; équipements de proximité pour lesquels le conseil d'arrondissement est compétent ; désignation des représentants de la commune dans divers organismes ; définition par la commission mixte paritaire des conditions d'admission et d'utilisation des équipements de proximité ; traitement sur mémoire ou sur facture et passation des contrats ; transmission des délibérations du conseil d'arrondissement ; comité d'initiative et de consultation d'arrondissement ; élection du maire d'arrondissement ; état civil, affaires scolaires et attributions électorales ; délégation de signature aux fonctionnaires ; délégation aux adjoints ; présidence de la caisse des écoles ; avis sur les autorisations d'utilisation du sol, permission de voirie, acquisition ou aliénation d'immeubles ; information sur la réalisation des projets d'équipement ; régime juridique des actes du maire d'arrondissement.

**CHAPITRE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 15 SEPTEDÉCIES
DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Votre commission vous soumet à nouveau **un amendement** tendant à scinder en deux le chapitre portant dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales, le premier consacré à Paris, Marseille et Lyon, le second à ces dispositions diverses.

Article additionnel avant l'article 15 octodécies (nouveau)
(art L. 2213-17 du code général des collectivités territoriales
et L. 414-23 du code des communes)

Gardes champêtres intercommunaux

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** tendant à insérer **un article additionnel** afin de transférer à une place plus appropriée les dispositions de **l'article 46 quinquies** du présent projet de loi, relatif au recrutement de gardes champêtres intercommunaux.

1. Le droit existant

Il convient de rappeler en préalable que la police des campagnes est spécialement placée sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale. Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Plusieurs communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes champêtres en commun.

L'article 37 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement tendait à ouvrir aux groupements de communes, aux régions, aux départements et aux établissements publics chargés de la gestion d'un parc naturel régional le droit de recruter des gardes champêtres ; il a été codifié à l'article L. 2213-17 du code général des collectivités territoriales.

En Alsace-Moselle, un groupement de collectivités peut avoir en commun un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble du territoire des communes instituant ce groupement (L. 2542-9).

Enfin, l'article L. 414-23 du code des communes prévoit que les gardes champêtres peuvent être suspendus et révoqués par le maire, la suspension ne pouvant durer plus d'un mois.

2. Le vote de l'Assemblée nationale

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Jean-Pierre Baeumler, cet article tend à permettre à un établissement public de coopération intercommunale de recruter un ou plusieurs gardes champêtres afin de les mettre à disposition de l'ensemble des communes qui en font la demande.

La commission des Lois en avait demandé le retrait pour des raisons de rédaction et le Gouvernement a émis un avis favorable sous réserve d'exclure la création d'un établissement public de coopération intercommunale pour ce seul objet.

3. La position de votre commission des Lois

Des amendements ont été adoptés sur cette question par le Sénat lors des travaux préparatoires de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales et de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne¹.

Votre commission des Lois vous propose de reprendre la rédaction déjà adoptée par le Sénat, qui ne prévoyait ni mise à disposition ni décret en Conseil d'Etat, susceptibles de priver de tout effet la mesure.

Tel est le sens de l'article additionnel que votre commission des Lois vous propose **d'adopter**.

Article additionnel avant l'article 15 octodécies (nouveau)

Transfert des directions départementales de l'équipement

Cet article tend à opérer le transfert des directions départementales de l'équipement (DDE) dans les départements ayant mis en œuvre la partition des services.

Il a été proposé à l'Assemblée nationale par le rapporteur mais déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

1. Une exception au droit commun des transferts de services

Les lois de décentralisation ont posé le principe d'un transfert aux collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences.

¹ Le Sénat, sur proposition de M. Delevoye et des membres du groupe RPR, avec l'avis favorable de la commission des Lois et un avis défavorable du Gouvernement, a adopté un article 1^{er} J ainsi rédigé : « un établissement public de coopération intercommunale peut recruter un ou plusieurs gardes champêtres compétents dans chacune des communes concernées. Leur nomination est prononcée conjointement par le maire de chacune des communes membres et le président de l'établissement public de coopération intercommunale ».

Ce transfert consistait en **un partage fonctionnel des services et un partage financier assorti de garanties** : la transparence de l'évaluation des charges (commission consultative sur l'évaluation des charges) et la compensation financière intégrale et concomitante des charges transférées.

Le rapport d'information¹ de la mission commune du Sénat chargée de dresser un bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée par M. Jean-Paul Delevoye et dont le rapporteur était M. Michel Mercier, dresse un tableau des **inégalités dans les transferts de services** après les grandes lois de décentralisation :

**Le « partage impossible »
des services techniques déconcentrés de l'équipement**

Une première disposition (décret du 31 juillet 1985), restée lettre morte, prévoyait à la fois une partition des services ou parties de services en fonction de la répartition des compétences, et la création d'une conférence du parc des ponts et chaussées coprésidée par le préfet et le président du conseil général.

Puis a été reconnue en 1987 une solution qui sauvegarde beaucoup plus les intérêts de l'État que ceux du département (décret n° 87-160 du 13 février 1987). Il s'agissait du transfert des parties de services qui intéressent le département (transports scolaires, services gérant les ports, voirie départementale, contrôle des subventions départementales), sans que les subdivisions territoriales ne soient transférées aux conseils généraux, en vertu du principe retenu par le législateur selon lequel **ne devaient pas être transférées aux département ou à la région les parties de services dont les communes auraient besoin** pour assurer correctement leurs compétences. Ainsi, les divisions territoriales restaient simplement mises à disposition du conseil général en tant que de besoin. Pour la gestion du parc des ponts et chaussées, deux organismes ont été créés (le comité financier de gestion présidé par le président du conseil général, et le comité des collectivités utilisatrices présidé par le préfet), seul celui présidé par le préfet ayant une importance significative.

La mise en œuvre de ce dispositif réglementaire n'a pas été homogène sur l'ensemble du territoire. **La non-partition de la direction départementale de l'équipement concentre tous les défauts du dispositif** : le principe de la loi du 7 janvier 1983, selon lequel la mise à disposition des services de l'Etat au profit des collectivités locales ne devait être que temporaire, n'a pas été respecté ; le décret de 1987 ne fait pas référence au droit d'option des agents, pourtant défini par le législateur, compromettant ainsi la réalisation ultérieure de tout partage de services.

¹ Rapport n° 447 (Sénat, 1999-2000) intitulé : « Pour une République territoriale. L'unité dans la diversité ».

Après que les lois de finances pour 1990 et 1991 eurent fixé les modalités de recours des départements aux activités industrielles et commerciales des DDE, le dispositif, expérimenté dans onze départements, a été généralisé par la loi du 2 décembre 1992.

Comme le souligne le « rapport Delevoye-Mercier » : « *Compromis entre des positions initiales opposées, cette loi (du 2 décembre 1992) a permis de maintenir l'unité du parc de l'équipement (...) et à l'Etat de rester activement présent sur l'ensemble du territoire national. Cependant, elle est incontestablement en contradiction avec l'esprit et la lettre de la loi du 7 janvier 1983* ».

2. Le droit existant : le conseil général peut disposer de parties de services

La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services avait un double objectif : organiser la mise à disposition des départements du parc et des subdivisions territoriales sous forme conventionnelle ; clarifier les relations financières entre l'Etat et les départements en matière d'équipement et de fonctionnement.

Elle proposait principalement deux formules de conventionnement de l'activité départementale des DDE :

- soit les moyens humains et matériels consacrés aux compétences départementales restent **communs** avec ceux affectés aux missions de l'Etat et des communes, sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement (application de **l'article 6** de la loi du 2 décembre 1992) ;

- soit ces moyens sont **individualisés** dans des services qui se consacrent aux activités départementales, sous l'autorité du président du conseil général (application des **articles 6 et 7** de la loi). Sont directement identifiables au sein des DDE les services ou parties de services **travaillant exclusivement pour le département et placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général**. C'est la « **partition des services** » (ou « réorganisation-partage »).

Dans les deux cas, le personnel conserve son statut antérieur, reste payé par l'Etat et placé sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental de l'équipement.

Au 31 mai 2000, 21 départements avaient choisi d'appliquer totalement l'article 7, 14 départements appliquaient partiellement l'article 7, 8 départements envisageaient d'appliquer l'article 7, tandis que 55

départements appliquaient le seul article 6. Aujourd'hui, **38 départements ont opéré la partition, dont 24 pour la totalité de l'activité de la DDE.**

3. Certains fonctionnaires d'Etat placés sous l'autorité du président du conseil général veulent rejoindre la fonction publique territoriale

Les départements ayant opté pour l'article 7 rencontrent certaines difficultés, liées au fait que les services sont demeurés **des services de l'Etat.**

En conséquence, les départements ne peuvent faire librement évoluer les missions de ces services, ni procéder en leur sein à des recrutements complémentaires. La complexité de la **double gestion hiérarchique** (statutaire et fonctionnelle) rend difficile les questions de nomination, de promotion et de formation des personnels. Ces difficultés sont aggravées par la perspective de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans ces services, qui nécessitent des modifications substantielles dans l'organisation des services¹.

C'est pourquoi se manifeste une demande croissante des personnels des services rattachés de pouvoir opter pour la fonction publique territoriale.

4. Le refus du ministère de l'Equipement

A plusieurs reprises depuis trois ans, l'Assemblée des Départements de France a rencontré les représentants du ministère de l'Equipement, afin de réaffirmer son souhait de voir rouvrir le droit d'option pour les personnels des DDE travaillant dans les services placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux, dans les départements ayant opté pour l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992. Le ministère aurait indiqué qu'il n'avait pas l'intention de prendre de disposition particulière, mais qu'il était conscient des imperfections de la loi du 2 décembre 1992.

5. Les propositions envisageables

Trois solutions alternatives peuvent être émises :

- la solution minimale consisterait dans **l'ouverture sans délai du droit d'option et la possibilité de services « mixtes »** composés de fonctionnaires de l'Etat et du département placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général ;

- la solution intermédiaire consisterait à **permettre au conseil général de décider le transfert** au département des parties de services de la DDE placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général;

¹ Il semblerait que de nombreux départements aient manifesté leur désaccord avec la circulaire du 21 juillet 2001 du ministère de l'équipement relative aux séquences de travail et de repos en matière de viabilité hivernale.

cette solution est conforme au droit commun de la décentralisation ; elle a pour conséquence d'ouvrir le droit d'option pour les personnels concernés ;

- la solution radicale consisterait à **ouvrir le droit d'option** dans un délai donné et à considérer que l'ouverture de ce droit **entraîne immédiatement le transfert** des parties de services de la DDE placées sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général ; l'automaticité du transfert éviterait au conseil général une décision explicite.

6. La « Commission Mauroy » s'est prononcée en faveur du droit d'option

La commission pour l'avenir de la décentralisation, qui a remis son rapport au Premier ministre le 17 octobre 2000, constate qu'un transfert de services a été opéré au profit des départements qui le souhaitaient. Elle estime qu'il faut permettre aux agents de l'Etat affectés dans les services départementaux d'opter pour la fonction publique territoriale, afin que la clarification intervenue en matière de structure administrative s'accompagne d'une clarification en matière de gestion du personnel.

Ainsi, la proposition n° 53 du rapport « Refonder l'action publique locale » dispose : « *les agents de l'équipement placés sous l'autorité du président du conseil général doivent pouvoir opter pour la fonction publique territoriale* ».

7. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois vous propose à ce stade de reprendre la proposition du rapporteur de l'Assemblée nationale, tendant à **ouvrir le droit d'option aux personnels** des DDE dans les départements ayant opéré la partition des services, puis à **transférer ces services au département**. La convention qui sera conclue à ce titre devra comporter **au minimum les mêmes garanties** que celles offertes par les conventions existantes : il s'agit de tenir compte des situations dans lesquelles l'Etat s'est engagé à maintenir un certain nombre de postes ; la nouvelle convention ne doit pas être l'occasion pour l'Etat de réduire son engagement.

Elle n'ignore pas que **cette solution peut paraître radicale**. Elle souligne toutefois que cet amendement **s'inscrit pleinement dans la logique de la décentralisation : aux compétences transférées doivent correspondre le transfert des moyens humains et financiers correspondants** (articles L. 1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

Il s'agit d'un amendement d'appel, permettant :

- d'une part de **soumettre au débat parlementaire cette question qui préoccupe depuis dix ans les conseils généraux,**

- **d'autre part de connaître la position du Gouvernement sur cette question,** puisque l'irrecevabilité financière de l'amendement, opposée à l'Assemblée nationale, ne l'a pas permis, et que le ministère de l'Équipement oppose depuis des années un fin de non-recevoir aux demandes en ce sens des élus locaux.

Tel est le sens de l'article additionnel que votre commission des Lois soumet à votre appréciation.

Article 15 octodécies (nouveau)

(art. L. 2122-22, L. 3211-2, L. 4221-5

du code général des collectivités territoriales)

**Renforcement des attributions des chefs d'exécutifs
locaux en matière d'emprunt**

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, tend à modifier les articles L. 2122-22, L. 3211-2, L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales, afin de renforcer les attributions des maires, des présidents de conseil général et des présidents de conseil régional en matière d'emprunt.

1. Le droit en vigueur

Le code général des collectivités territoriales reconnaît aux maires, présidents de conseil général et présidents de conseil régional des attributions qu'ils exercent en propre. De surcroît, les conseils municipaux peuvent déléguer un certain nombre de leurs compétences aux maires.

• *Les attributions des chefs d'exécutifs locaux*

Les **maires** exercent une **double fonction d'agent de l'État et de chef de l'administration communale**. En tant qu'agents de l'État, ils sont chargés de la publication et de l'exécution des lois et règlements et ont la qualité d'officiers de police judiciaire et d'officiers d'état civil.

En tant que chefs de l'administration communale, ils sont tout d'abord chargés de l'exécution des décisions des conseils municipaux mais disposent également d'un certain nombre d'attributions propres¹. Seuls représentants de la commune, ils sont chargés de la représenter en justice.

¹ L'article 2122-21 du code général des collectivités territoriales énumère un certain nombre des attributions des maires, depuis la conservation et l'administration des propriétés de la commune à la destruction des animaux nuisibles.

Enfin, ils exercent, sous le contrôle du préfet, les pouvoirs de police administrative.

L'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales offre aux conseils municipaux la possibilité de **déléguer** aux maires, pour la durée de leur mandat, un certain nombre de compétences limitativement énumérées¹, parmi lesquelles figure la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget.

L'acte de délégation doit définir les limites de la délégation avec une précision suffisante, le conseil municipal devant notamment préciser la rubrique déléguée et non déléguer une partie de ses attributions². Le maire ne peut sub-déléguer à ses adjoints.

Il s'agit d'une délégation de pouvoir et non une simple délégation de signature. Le maire est dès lors seul compétent, pendant toute la durée de son mandat, pour statuer sur les matières qui font l'objet de la délégation, le conseil municipal étant dessaisi de sa compétence par l'effet de la délégation -il lui est interdit de n'accorder une délégation que pour une opération déterminée.

Aux termes de l'article L. 2122-23, le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal et ce dernier peut toujours mettre fin à la délégation.

Les **présidents de conseil général et de conseil régional** préparent et exécutent les délibérations des conseils généraux et régionaux, ils sont les ordonnateurs des dépenses de leurs collectivités et prescrivent l'exécution des recettes. Seuls chargés de l'administration, ils gèrent le domaine de leur collectivité territoriale et, à ce titre, exercent les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en matière de circulation ; ils désignent des membres des assemblées délibérantes pour siéger dans des organismes extérieurs et nomment des gardes champêtres. Ils représentent leur collectivité en justice. Enfin, le président du conseil général exerce un certain nombre de compétences en matière d'action sociale.

En application des articles L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales, le conseil général et le conseil régional peuvent déléguer à la commission permanente une partie de leurs attributions, à l'exception de celles relatives au vote du budget et à l'approbation du compte administratif. La durée de la délégation n'étant pas indiquée, le juge

¹ Dans arrêt du 7 novembre 1985, *syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes*, le tribunal administratif de Nice a considéré que les délégations du conseil municipal au maire étaient impossibles en dehors des matières prévues par la loi.

² Conseil d'Etat, 12 mars 1975, *Commune de Loges-Margueron*, et 2 février 2000, *commune de Saint-Joseph*.

administratif a simplement précisé qu'elle ne pouvait dépasser la date à laquelle il est procédé au renouvellement de la commission permanente¹.

Contrairement aux maires, les présidents de conseil général ou régional ne peuvent recevoir de délégation² ni bénéficier d'une sub-délégation de la commission permanente³.

La situation des départements et des régions s'écarte donc de celle des communes à un double titre : dans le cas des départements et des régions le bénéficiaire de la délégation ne peut pas être le chef de l'exécutif mais seulement la commission permanente, organe collégial, tandis que la **délégation** de compétence **peut être plus large** qu'en matière communale, puisque seules sont exclues les compétences proprement budgétaires.

- *Les emprunts des collectivités territoriales*

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a supprimé tout régime d'approbation préalable et tout contrôle a priori sur les emprunts des collectivités territoriales, comme sur leurs autres actes. Ainsi, les délibérations des communes sont exécutoires de plein droit dès leur publication et leur transmission au représentant de l'Etat.

La décision d'emprunter, qui relève par principe d'une délibération de l'assemblée élue de la collectivité territoriale, précise également l'affectation et les conditions de réalisation de l'emprunt. Comme on l'a vu, par délégation du conseil municipal, le maire peut être chargé, pour la durée de son mandat, de la réalisation de l'emprunt.

Le budget de la collectivité territoriale doit être voté en équilibre réel, aussi bien en section d'investissement qu'en section de fonctionnement. Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, doit fournir des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice⁴. Cette règle suivant laquelle le remboursement du capital des emprunts doit être couvert par des ressources propres de la section d'investissement a pour effet d'**interdire le remboursement des emprunts par de nouveaux emprunts**.

Enfin, le règlement des annuités dues constitue une dépense obligatoire de la collectivité territoriale.

¹ Conseil d'Etat, 9 mai 1958, Cts Frette.

² Conseil d'Etat, 17 mars 1993, conseil régional de Bourgogne.

³ Conseil d'Etat 22 novembre 1985, COREP du département du Maine-et-Loire.

⁴ Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

Comme l'indique le rapport de notre collègue Joël Bourdin, au nom de l'Observatoire des finances locales¹, depuis maintenant plusieurs années, les collectivités locales s'efforcent d'augmenter leur épargne afin d'autofinancer le plus possible leurs dépenses d'investissement. Cet objectif, déjà réalisé sur l'épargne de gestion, qui mesure l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de gestion, est en plus favorisé par une baisse très nette des volumes d'intérêts de la dette jusqu'en 2000 mais qui pourrait se tasser en 2001.

Les frais financiers ont poursuivi en 2000 leur mouvement à la baisse pour les collectivités locales (-7,6%). Depuis 1994, le volume des **intérêts de la dette** a régulièrement et fortement **diminué** pour atteindre en 2000 son niveau de 1985 en francs courants, soit **25,4 milliards de francs** (3,87 Md€).

Cette diminution importante des frais payés par les collectivités locales résulte, dans un premier temps, d'une **gestion active de la dette**. En s'appuyant sur la baisse des taux d'intérêt enregistrée jusqu'en 1999, les collectivités renégocient leurs anciens emprunts, parfois en allongeant la durée d'amortissement. Ces pratiques s'accompagnent par ailleurs de la baisse mécanique des frais financiers assis sur les emprunts à taux variable.

La deuxième raison qui explique la baisse des intérêts de la dette est plus récente ; elle est directement liée à la baisse du stock de dette à long et moyen terme enregistrée depuis 1997 au sein des collectivités territoriales (le désendettement dépasse 40 milliards de francs en quatre ans).

La baisse des intérêts de la dette en 2000 ne s'applique pas aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont le développement engendre une hausse de près de 25 % de ce poste. Cette progression ne modifie cependant pas la tendance générale et on peut estimer à -4,8 % le repli des frais financiers sur l'ensemble des collectivités locales.

En 2001, les régions et départements sont moins optimistes et affichent un recul moindre des intérêts de la dette, peut-être même une stagnation pour les départements. Aussi, et en raison de la prévision d'une poursuite du désendettement, le « *taux d'intérêt moyen* » qui rapporte le montant des intérêts de la dette au stock en début d'exercice devrait interrompre sa baisse entamée depuis près de 10 ans.

En terme de frais financiers, une attention toute particulière devra être portée sur l'évolution des frais liés à l'utilisation de nouveaux produits, tels que le crédit à long terme renouvelable, qui se sont multipliés sur le marché bancaire. Les collectivités utilisent des produits de plus en plus complexes comme outils de gestion sans qu'il soit possible d'en mesurer l'ensemble des conséquences à moyen terme.

¹ *Les finances des collectivités locales en 2001, rapport présenté par Joël Bourdin au nom de l'Observatoire des finances locales, juin 2001.*

2. Le texte soumis au Sénat

Le 1° de cet article tend à modifier l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux **maires** de bénéficier d'une **délégation** du conseil municipal pour réaliser, non seulement des **emprunts** destinés au financement des investissements prévus par le budget, ce que le droit en vigueur autorise déjà, mais également des **opérations financières utiles à la gestion de ces emprunts**, en particulier les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires.

Le 2° et le 3° tendent à compléter les articles L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales, afin d'**étendre cette faculté aux présidents de conseil général ou régional**.

Dans la mesure où le code général des collectivités territoriales n'ouvre actuellement aucune possibilité de délégation aux chefs des exécutifs départementaux et régionaux, il est prévu que le conseil général et le conseil régional auront à fixer les **limites** de la délégation et qu'ils devront être informés des actes pris dans ce cadre.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois approuve cette disposition qui donnera davantage de souplesse à la gestion des collectivités locales, dans un domaine, la gestion de la dette, extrêmement technique et qui exige une certaine réactivité.

Elle observe cependant que le dispositif proposé pour les présidents des conseils généraux et régionaux s'écarte quelque peu du régime des délégations du conseil municipal. Ainsi, la durée de la délégation aux présidents de conseil général ou régional n'est pas précisée, alors que le code général des collectivités territoriales prévoit que la délégation au maire vaudra pour la durée de son mandat. D'autre part, il n'est pas indiqué, même si cela va sans doute de soi, que les conseils généraux et régionaux pourront toujours mettre fin à la délégation.

Dans la mesure où ces dispositions introduisent davantage de souplesse, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 *octodecies* **sans modification**.

Article 15 novodecies (nouveau)
(art. L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales)

Composition de la commission permanente des conseils généraux

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois après un avis de sagesse du Gouvernement, tend à réécrire l'article L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux conseils généraux de désigner, à l'instar des conseils régionaux, de quatre à quinze vice-présidents, contre dix actuellement, dans la limite de 30 % des effectifs du conseil général.

1. Le droit en vigueur

En l'état actuel du droit, la **commission permanente des conseils généraux** est composée du président du conseil général, de quatre à dix vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres.

Aussitôt après l'élection du président, et sous sa présidence, le conseil général fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente. Si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir, les nominations prennent effet immédiatement. Dans le cas contraire, les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel. Après la répartition des sièges, le conseil général procède à l'affectation des élus à chacun des postes de la commission permanente au scrutin uninominal dans les mêmes conditions que pour l'élection du président et détermine l'ordre de leur nomination. Le président et les autres membres de la commission permanente sont nommés pour la même durée, c'est-à-dire trois ans¹.

La commission permanente n'a pas de compétences propres, en dehors de la possibilité de demander la réunion du conseil général². En revanche, comme on l'a vu, l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil général peut lui déléguer une partie de ses attributions.

Le juge administratif est appelé à contrôler le respect des limites des délégations consenties à la commission. C'est ainsi qu'il a été jugé que le Bureau était sorti de sa compétence en décidant de pourvoir par le recrutement d'agents contractuels trois emplois permanents dont le conseil général, en consentant la délégation, avait entendu qu'ils fussent pourvus par des agents titulaires³. En revanche, le conseil général, compétent pour approuver les

¹ Article L. 3122-5 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 3121-10 du code général des collectivités territoriales.

³ Tribunal administratif d'Orléans, 31 mars 1983, commissaire de la République du département du Loiret.

marchés, peut déléguer cette compétence à la commission permanente et autoriser le président à les signer¹.

On notera, enfin, que les membres de la commission permanente peuvent bénéficier d'une délégation de pouvoir² du président du conseil général. Eux seuls forment, avec le président, le Bureau.

L'article L. 4133-4 du code général des collectivités territoriales dispose quant à lui que la **commission permanente des conseils régionaux** est composée du président du conseil régional, de **quatre à quinze vice-présidents**, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à **30 %** de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.

Les modalités d'élection et les attributions de la commission permanente comme celles de ses membres sont comparables à celles en vigueur pour les conseils généraux.

Enfin, comme votre rapporteur l'a indiqué en examinant l'article 4 du présent projet de loi, **les conseils municipaux** déterminent le nombre des **adjoints** au maire sans que ce nombre puisse excéder **30 %** de l'effectif légal du conseil municipal³. Le maire et les adjoints sont élus au scrutin secret, à la majorité absolue aux deux premiers tours, à la majorité relative au troisième.

Les adjoints ne sont investis d'aucune charge municipale propre du seul fait de leur désignation comme adjoint. Ils ont seulement, en raison de cette qualité, une priorité par rapport aux simples conseillers municipaux pour l'attribution des délégations éventuellement décidées par le maire et pour exercer la suppléance du maire. Hors des cas de délégation et de suppléance, les adjoints ne peuvent donc exercer aucune des compétences ou attributions municipales⁴. Ils ont en outre la qualité d'officiers de police judiciaire et d'officiers d'état civil.

2. La position de votre commission des Lois

Votre rapporteur rappelle qu'en application de l'article L. 191 du code électoral, chaque canton du département élit un membre du conseil général.

¹ Conseil d'Etat, 17 octobre 1990, COREP de la Guadeloupe.

² L'article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales autorise le président du conseil général à déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil général. Les **articles 11 bis, 11 ter et 11 quater** du présent projet de loi prévoient d'élargir les possibilités de délégation reconnues aux maires, aux présidents de conseil général ou régional.

³ Article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Un adjoint qui n'a pas de délégation du maire n'a pas compétence, à raison de sa seule qualité d'adjoint, pour signer un acte au nom de la commune. Conseil d'Etat, 23 mars 1992, Mme Duguet.

Aux termes de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef lieu sont décidés par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil général et sous le contrôle du juge administratif¹.

Lors des élections sénatoriales du 23 septembre 2001, les effectifs des conseils généraux allaient de 25, dans la Lozère, à 79 dans le Nord. A titre de comparaison, les effectifs des conseils régionaux, fixés au tableau 7 annexé au code électoral, vont de 43 dans le Limousin et la Franche-Comté (31 en Guyane, 41 en Guadeloupe) à 209 en Ile-de-France (113 dans le Nord-Pas-de-Calais).

Dès lors, aucune objection, autre que financière, ne semble s'opposer à une harmonisation des règles de composition des commissions permanentes des conseils généraux et des conseils régionaux.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 *novodecies* **sans modification**.

Article 15 viciés (nouveau)

(art. L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Rattachement aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération d'OPAC et d'OPHLM

Cet article tend à modifier les articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir le rattachement automatique aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération des offices publics d'aménagement et de construction et des offices publics d'habitations à loyers modérés dépendant de leurs communes membres.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement, sur un amendement de M. Patrick Rimbert repris en séance par M. Bernard Roman, président de la commission des Lois.

1. Le droit en vigueur

Il y a un an à peine, l'article 64 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains créait un article L. 2254-1, et modifiait les articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir une intervention plus

¹ Dans un arrêt du 18 décembre 1991, Berthelot, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'était pas possible de découper les cantons moins d'un an avant l'échéance normale de renouvellement des conseils généraux. Il a également jugé illégale une telle opération dès lors qu'elle avait pour objet ou pour effet d'accroître les disparités démographiques entre cantons, ce qui constituait une atteinte au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage universel (Conseil d'Etat, 12 juillet 1978, Commune de Sarcelles, et 13 novembre 1998, Amalric). Sinon, le Gouvernement dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

forte des communes et des établissements publics de coopération intercommunale en matière de réalisation de logements sociaux.

- *L'obligation de réaliser des logements locatifs sociaux*

L'article L. 2254-1 impose aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale la réalisation de logements locatifs sociaux pour parvenir à la **mixité sociale** des villes et des quartiers. Alors que la loi d'orientation pour la ville n'avait envisagé que les acquisitions foncières, cet article mentionne trois catégories d'outils pour atteindre cet objectif : l'intervention foncière directe ; les actions ou opérations d'aménagement conduites ou autorisées, par exemple la constitution d'une zone d'aménagement concerté ; les subventions foncières, par exemple l'octroi de subventions aux organismes d'habitations à loyers modérés confrontés à un prix du foncier très élevé ou la cession d'un terrain à un prix inférieur à sa valeur vénale.

Votre rapporteur rappelle qu'en introduisant une obligation d'intervention en faveur de la construction sociale à la charge des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, cet article tendait à donner une base au dispositif de pénalisation prévu à l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, contesté par le Sénat et censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000¹.

A la suite de cette décision, le Gouvernement a choisi d'introduire un dispositif remanié de sanctions dans le projet de loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier qui, après avoir été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 23 novembre 2001, a cette fois été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001².

- *Les compétences des établissements publics de coopération intercommunale en matière d'équilibre social de l'habitat*

¹ Dans un communiqué de presse, le Conseil constitutionnel a ainsi commenté sa décision sur l'article 55 : « Le Conseil a admis le principe même des nouvelles obligations, qu'il n'a estimées contraires ni au principe de libre administration des collectivités territoriales, ni au principe d'égalité, ni au droit de propriété. Il a en revanche censuré, en raison de son automaticité, le dispositif de sanction institué par la loi SRU à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux. En effet, en infligeant, sans égard pour la nature ou la valeur des raisons ayant motivé ce retard, des pénalités dont les conséquences peuvent être graves pour la commune défailante, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution. »

² Pour une présentation complète de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, du dispositif alternatif proposé par le Sénat, de la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000, puis de l'article 13 du projet de loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (devenu l'article 24 de la loi), il convient de se reporter au rapport n° 336 (Sénat, 2000-2001) de M. Philippe Marini, au nom de la commission des Finances du Sénat.

Les modifications de l'article L. 5216-5 apportées par la loi du 13 décembre 2000 ont précisé les compétences exercées de plein droit par les **communautés d'agglomération** en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire. Elles indiquaient que :

- la communauté d'agglomération verse des aides financières pour le logement social d'intérêt communautaire et constitue des réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat¹ ;

- pour la mise en oeuvre de cette politique, la communauté d'agglomération est titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés par le conseil de la communauté. La mise en oeuvre de cette prérogative requerra l'accord de la ou des communes concernées sur le choix des périmètres dans lesquels elle pourra s'exercer.

En première lecture, **l'Assemblée nationale n'avait pas souhaité que la communauté d'agglomération fût automatiquement désignée pour être l'autorité de rattachement² des organismes publics d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction présents sur son périmètre.** Elle avait préféré que cette décision de rattachement fût prise sur **demande concordante des organismes d'HLM ou des OPAC et des collectivités locales concernées**, comme le prévoyait l'article 146 de la loi³. La position du Gouvernement en la matière fut pour le moins confuse car, après avoir prévu cette disposition dans le projet de loi initial, ce fut lui qui, par l'intermédiaire du ministre délégué à la ville, demanda et obtint sa suppression.

Sur le rapport pour avis de notre collègue Pierre Jarlier au nom de votre commission des Lois, le Sénat avait proposé de préciser expressément que l'exercice du droit de préemption par la communauté d'agglomération pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, n'interdirait pas à une commune de mettre en oeuvre ce même droit pour des affaires relevant de sa compétence. Cette disposition avait été supprimée par l'Assemblée nationale et ne figure pas dans la loi.

De même, les modifications de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences exercées de plein droit par les **communautés urbaines** ont précisé que la communauté urbaine verse des aides financières pour le logement social d'intérêt communautaire et qu'elle mène des actions en faveur du logement social d'intérêt

¹ La communauté d'agglomération exerçait déjà dans ce domaine et exerce également encore les compétences suivantes : programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire ; et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

² L'autorité de rattachement détermine la compétence géographique de l'office concerné.

³ Cette disposition figure actuellement aux articles L. 421-2 et L. 421-4 du code de la construction et de l'habitation.

communautaire. A la demande du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre commission des Affaires économiques, **le Sénat avait supprimé, par coordination, la disposition selon laquelle la communauté urbaine est l'autorité de rattachement d'offices publics d'aménagement et de construction et d'offices publics d'HLM.**

Enfin, sur proposition de votre commission des Lois, le Sénat avait proposé de reconnaître aux **communautés de communes** qui exercent des compétences en matière d'équilibre social de l'habitat la faculté d'exercer le droit de préemption pour la mise en oeuvre de la politique communautaire dans ce domaine, réserve étant faite de l'exercice du même droit par les communes au titre de leurs propres compétences. Cette disposition a été acceptée par l'Assemblée nationale et figure actuellement à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, toutefois sans la réserve souhaitée par le Sénat.

2. Le texte soumis au Sénat

Sur la proposition de M. Patrick Rimbart, qui était rapporteur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, l'Assemblée nationale propose finalement de modifier à nouveau les articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir le rattachement automatique d'offices publics d'aménagement et de constructions et d'offices publics d'habitations à loyers modérés aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération.

En donnant un avis défavorable à cet amendement, le Gouvernement est resté cohérent avec la position qu'il avait finalement adoptée lors de l'examen de la loi du 13 décembre 2000. Le ministre de l'intérieur, M. Daniel Vaillant, a indiqué qu'à l'époque le Gouvernement estimait préférable de laisser aux collectivités territoriales et à leurs groupements le soin de décider dans ce domaine. Il a également souligné que les décrets d'application de la loi étaient sur le point d'être adoptés.

MM. Gilles Carrez et Patrick Ollier se sont également opposés à cet amendement, jugeant préférable de laisser aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération le soin de décider en fonction des situations locales.

En première lecture du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains à l'Assemblée nationale, M. Henri Chabert avait indiqué que les offices d'HLM avaient des statuts divers, certains d'entre eux étant des offices municipaux. Il avait souhaité que certains organismes puissent continuer à relever de la compétence communale et que les communes puissent, par le biais de leurs SEM de logements ou de leurs offices, continuer à conduire leur propre politique en matière de logement

social sans que celle-ci soit « noyée » dans le cadre de la politique d'agglomération.

Il avait également fait remarquer que les offices départementaux intervenaient au-delà du périmètre des communautés d'agglomération, parfois même au-delà du cadre strict des limites du département. Tout en approuvant que les différents règlements fussent établis à l'échelle de l'agglomération et de la communauté d'agglomération, il n'avait pas jugé utile de lier nécessairement les outils qui s'y rattachent aux établissements publics de coopération intercommunale. Il avait ainsi manifesté sa préférence pour une certaine souplesse dans la gestion des offices.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois juge singulier, en l'espèce, que l'Assemblée nationale ait proposé de modifier une loi six mois à peine après l'avoir adoptée et avant même la parution de ses décrets d'application.

Elle rappelle que les articles L. 421-2 et L. 421-4 du code de la construction, modifiés par la loi du 13 décembre 2000, visent à apporter une solution au problème du changement de collectivité territoriale - ou d'établissement public de coopération intercommunale - de rattachement de ces offices, ainsi qu'à ceux résultant de leur changement d'appellation ou de la fusion de plusieurs établissements publics d'habitations à loyer modéré. Symétriquement aux règles nouvelles adoptées pour la création des offices, de telles opérations sont effectuées sur demande concordante des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements concernés, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Considérant qu'il convient de **conserver de la souplesse** au dispositif de rattachement des OPAC et des OPHLM aux collectivités territoriales et à leur groupements, et de se donner le temps d'évaluer l'application des dispositions introduites par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, votre commission des Lois vous propose un **amendement de suppression** de l'article 15 *vicies*.

Article 15 unvicies (nouveau)

(art. L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales)

Attribution par une communauté urbaine de fonds de concours à une commune membre pour la réalisation d'équipements

Cet article tend à modifier l'article L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales, afin d'autoriser une communauté urbaine à attribuer des fonds de concours à une commune membre afin de contribuer à la réalisation d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal.

La décision serait prise à la demande de la commune en fonction de critères fixés par délibération concordante de la communauté urbaine et de celle-ci.

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Jean-Marc Ayrault, dont l'amendement a été repris en séance publique par M. Bernard Roman, président de la commission des Lois.

Le Gouvernement, par la voix du ministre des relations avec le Parlement, M. Jean-Jacques Queyranne, s'y est déclaré favorable et s'est engagé à proposer au Sénat l'extension de ses dispositions aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

1. Le principe : l'interdiction des financements croisés

En application du principe de spécialité, le budget d'un établissement public de coopération intercommunale ne peut comporter d'autres dépenses ou recettes que celles qui se rapportent à l'exercice de ses compétences. L'établissement ne peut donc intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ des compétences que les communes ont conservées.

Parallèlement, le budget des communes membres ne peut plus comporter de dépenses ou de recettes relatives à l'exercice des compétences qui ont été transférées, puisque le transfert emporte dessaisissement immédiat et total des communes.

Ainsi, en vertu des **principes de spécialité et d'exclusivité**, qui sont de jurisprudence constante, un établissement public de coopération intercommunale ne peut attribuer de subvention à ses communes membres :

- ni dans le champ de ses propres compétences, puisque les communes sont dessaisies et qu'elles ne peuvent plus intervenir ;

- ni dans le champ des compétences communales, puisque l'établissement public de coopération intercommunale n'est pas compétent. Il ne peut donc inscrire de dépenses à ce titre à son budget.

2. La dérogation au principe : le versement de fonds de concours d'intérêt commun

A l'initiative du Sénat, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a modifié les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, afin d'introduire une dérogation à ce principe.

Ces articles permettent respectivement aux communautés de communes, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération d'attribuer à leurs communes membres des fonds de concours, afin de

contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

Ces textes constituent une dérogation d'interprétation stricte. Ils ne permettent pas aux établissements publics de coopération intercommunale de donner un mandat ou un financement à leurs communes membres pour des compétences que celles-ci leur auraient transférées ou qu'elles auraient au contraire conservées.

- *Les conditions nécessaires au versement*

L'attribution d'un fonds de concours est subordonnée à la **notion d'intérêt commun**. Chaque compétence devant relever, soit des communes, soit de l'établissement public de coopération intercommunale, la notion d'intérêt commun est par conséquent assez difficile à cerner et ne peut être déterminée a priori.

Selon les ministères de l'intérieur et des finances¹, pour être « d'intérêt commun » un équipement devrait, en raison du principe d'exclusivité :

- ne pas présenter un intérêt communal, puisqu'il relèverait alors de la compétence de la commune ;
- ne pas présenter un intérêt communautaire, puisqu'il relèverait alors de la compétence de l'établissement public de coopération intercommunale ;
- présenter toutefois un intérêt qui serait commun à la commune et à l'E.P.C.I..

Seul un examen particulier pourrait permettre d'apprécier si un projet répond à l'ensemble de ces caractéristiques. En tout état de cause, le fait qu'un équipement présente un intérêt pour plusieurs communes ne pourrait justifier l'intervention d'un établissement public de coopération intercommunale, y compris par subvention, si la compétence correspondante ne lui a pas été transférée.

Dans l'hypothèse où l'intérêt commun pourrait être établi, les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 valent habilitation statutaire. Il n'existe pas de montant, ni de durée maximum pour le versement de fonds de concours, à l'exclusion des règles de compétences précitées.

L'équipement d'intérêt commun, justifiant le versement du fonds de concours, devra être mentionné dans la délibération autorisant ce versement,

¹ *L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999 : aspects budgétaires, comptables, financiers, fiscaux et institutionnels – novembre 2000.*

de même que la commune bénéficiaire du fonds de concours et le montant versé.

- *Le traitement budgétaire et comptable*

Le terme de fonds de concours employé dans les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 ne correspond pas à la notion de fonds de concours définie dans l'instruction budgétaire et comptable M. 14 (participation versée à un organisme public assurant la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'équipement sous réserve que cette participation conditionne la réalisation même de cette opération).

Selon le ministère de l'Intérieur, les versements prévus aux articles précités, lorsqu'ils sont possibles, doivent être comptabilisés en M. 14 de la manière suivante :

- lorsqu'ils contribuent à la réalisation d'un équipement d'intérêt commun, ils sont imputés sur le compte 6575 « Fonds de concours aux organismes publics » dans la comptabilité de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette charge peut être amortie sur une durée maximale de quinze ans. Lorsque le fonds de concours a été financé par emprunt, la charge est étalée sur une durée égale à celle de l'amortissement de l'emprunt, sans toutefois pouvoir excéder quinze ans. Pour la commune bénéficiaire, la recette budgétaire est imputée aux comptes 1315 « Subventions d'équipement transférables » ou 1325 « Subventions d'équipement non transférables » ;

- lorsqu'ils contribuent au fonctionnement d'un équipement d'intérêt commun, ils sont imputés sur le compte 6573 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics » dans la comptabilité de l'E.P.C.I.. Cette charge ne peut être étalée. En effet, l'instruction budgétaire et comptable M. 14 n'autorise pas l'étalement des subventions de fonctionnement. Pour la commune bénéficiaire, la recette budgétaire est imputée au compte 7475 « Participations ».

En outre, les fonds de concours, qu'ils soient affectés au fonctionnement ou à l'investissement, sont traités comme des transferts lors du calcul du coefficient d'intégration fiscale.

S'agissant du bénéficiaire, les fonds de concours sont affectés à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement particulier et ne sont pas libres d'emploi. Si l'équipement en cause est individualisé au sein d'un budget annexe, le fonds de concours sera comptabilisé directement au sein de ce budget annexe.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois approuve le remplacement de la notion « d'équipement d'intérêt commun » par celui « d'équipement dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal ». Cette précision est utile car elle permet d'assouplir les conditions d'octroi de fonds de concours : ainsi, un établissement public de coopération intercommunale pourra financer la réalisation d'une piscine n'intéressant que certaines de ses communes membres.

Cependant, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale ne concerne que les communautés urbaines et leur interdit de participer au fonctionnement de l'équipement concerné.

Enfin, elle introduit des précisions inutiles, comme l'obligation pour la communauté urbaine d'intervenir dans le cadre de ses compétences ou l'exigence de délibérations concordantes du groupement et de la commune membre.

Votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement** de réécriture de l'article 15 *unvicies*, afin de remplacer la notion d'intérêt commun par celle, moins restrictive, d'utilité dépassant manifestement l'intérêt communal, et de conserver, pour le reste, les dispositions issues de la loi du 12 juillet 1999, en particulier la possibilité de verser des fonds de concours pour le fonctionnement d'équipements.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 *unvicies* **ainsi modifié**.

Article 15 duovicies (nouveau)

(art. L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales)

Composition du comité syndical d'un syndicat mixte chargé de la gestion d'un parc naturel régional

Cet article tend à compléter l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux syndicats mixtes chargés de la gestion d'un parc naturel régional de déroger à la règle suivant laquelle le nombre de sièges détenus au comité syndical par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre est proportionnel à sa contribution financière.

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois et de MM. Jean-Paul Chanteguet et Yves Dauge, après un avis de sagesse du Gouvernement, il prévoit également que les présidents de ces syndicats seront élus par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le Bureau élu par celui-ci.

1. La répartition des sièges au sein des syndicats mixtes « ouverts »

Le code général des collectivités territoriales distingue les syndicats mixtes « fermés »¹, c'est-à-dire composés uniquement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes « ouverts »², c'est-à-dire formés de collectivités territoriales, de groupements de collectivités territoriales, d'établissements consulaires, ou d'autres établissements publics. Ce ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale mais les règles juridiques qui leur sont applicables s'inspirent de celles des EPCI.

L'article 28 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a complété l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, afin de préciser les règles de répartition des sièges au sein du comité syndical entre les membres d'un syndicat mixte ouvert.

En première lecture de ce texte, l'Assemblée nationale avait souhaité interdire qu'une collectivité territoriale ou un établissement public membre du syndicat puisse disposer d'un nombre de sièges lui donnant la majorité absolue au sein du comité syndical, cette disposition prenant effet à compter du renouvellement des conseils municipaux suivant la publication de la loi.

Votre commission des Lois avait quant à elle observé qu'une grande liberté était laissée aux membres du syndicat pour préciser dans les statuts le mode d'organisation de l'organe délibérant, lequel n'était d'ailleurs pas même dénommé par la loi. Dans la pratique cependant, ces statuts adoptaient l'organisation des syndicats de communes et dénommaient leur organe délibérant « comité syndical », dénomination retenue dans le projet de loi.

Concernant la composition de l'organe délibérant, le code général des collectivités territoriales était tout aussi muet : la liberté prévalait. Les délégués étaient généralement élus, et souvent leur nombre et le nombre de leurs voix variaient selon la nature de la collectivité représentée et la part qu'elle prenait au financement du syndicat.

Sur les 697 syndicats mixtes « ouverts » existants, 335, soit près de la moitié, avaient une représentation inégalitaire de leurs membres au sein de l'organe délibérant. Pour 273 d'entre eux, pour lesquels la direction générale des collectivités locales disposait d'une information précise sur la composition de l'organe délibérant, 73 avaient un membre adhérent bénéficiant d'une représentation majoritaire : dans 44 cas sur ces 73, il s'agissait d'une représentation majoritaire du département.

¹ Article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 5721-1 et suivants du même code.

Ces éléments statistiques révélaient une grande variété de situations, la souplesse concernant les modalités de représentation au sein du syndicat mixte ouvert fondant le succès de cette formule de regroupement.

Aussi votre commission des Lois avait-elle jugé inopportun de rigidifier le régime juridique applicable à ces syndicats. Sur sa proposition, le Sénat avait supprimé cette disposition en première lecture.

Un accord fut trouvé en commission mixte paritaire sur une nouvelle rédaction, suivant laquelle :

- pour les syndicats mixtes créés à compter du renouvellement général des conseils municipaux de 2001, le nombre de sièges détenus au sein du comité syndical par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre est proportionnel à sa contribution au budget du syndicat ;

- aucune collectivité ni aucun établissement ne peut détenir la majorité absolue au sein du comité syndical, cette disposition ne prenant effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2002 pour les syndicats mixtes existants.

Ainsi, les syndicats mixtes créés avant le renouvellement général des conseils municipaux de mars 2001 sont dispensés de l'obligation d'une répartition des sièges proportionnelle à la contribution financière des membres. En revanche, ils devront, avant le 1^{er} janvier 2002, se mettre en conformité avec la règle suivant laquelle aucun membre du syndicat mixte ouvert ne peut détenir la majorité absolue des sièges au sein du comité syndical.

Les syndicats mixtes actuels devront donc mettre en conformité leurs statuts avec la loi avant la fin de l'année 2001. Or cette obligation suscite de réelles difficultés.

2. Le texte soumis au Sénat

- *La répartition des sièges au sein du comité syndical d'un syndicat mixte chargé de la gestion d'un parc naturel régional*

Le présent article prévoit d'instituer, au profit des seuls syndicats mixtes chargés de la gestion d'un parc naturel, une dérogation à la règle suivant laquelle le nombre de sièges détenus au sein du comité syndical par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre du syndicat mixte est proportionnel à la contribution de cette collectivité ou de cet établissement au budget du syndicat.

Il ne prévoit aucune disposition de substitution pour déterminer les règles de répartition des sièges. En revanche, la règle suivant laquelle aucune collectivité ni aucun établissement ne peut détenir la majorité absolue au sein du comité syndical resterait applicable.

En séance publique, M. Bernard Roman, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a invoqué, sans la présenter, la spécificité du financement des parcs naturels régionaux.

En réponse à une question de votre rapporteur, le Gouvernement a indiqué que *« les deux alinéas, ajoutés par la loi « Chevènement » à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, remettent totalement en question la philosophie des parcs naturels régionaux qui, depuis leur origine, considèrent qu'une place prépondérante doit être accordée aux communes (malgré la faiblesse de leur participation financière au fonctionnement du syndicat mixte : environ 10% du budget) dans la définition des actions qui doivent être menées sur leur territoire.*

« L'usage veut que chaque commune ait une voix (il y a entre 50 et 150 communes par parc). Les régions, qui ont l'initiative de la création des parcs, contribuent à hauteur d'une moyenne de 50 % au budget de fonctionnement de la structure, mais sont faiblement représentées au comité syndical. L'Etat instruit la procédure et classe le territoire par décret, conférant ainsi à la charte une opposabilité en matière d'urbanisme.

« Ce savant équilibre entre tous les partenaires a su être préservé jusqu'à ce jour. Il est bien certain qu'imposer un nombre de sièges proportionnel à la contribution financière de chaque membre, conduit à donner l'essentiel du pouvoir aux régions et risque, à terme, de créer une forme de tutelle de la région vis à vis des communes. »

Votre rapporteur précise que, depuis la loi « Barnier » du 2 février 1995, obligation est faite aux parcs naturels régionaux, créés à compter de cette date, d'être gérés par des syndicats mixtes. Sur les 40 parcs existants à ce jour, 38 sont des syndicats mixtes, la Camargue vient de passer d'une fondation à un groupement d'intérêt public et la Lorraine est en cours de changement d'une association loi 1901 à un syndicat mixte.

Pour les deux tiers d'entre eux, ce sont des syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales : région, départements et communes ayant approuvé la charte. Pour le tiers restant, ce sont des syndicats mixtes comprenant outre les régions, départements et communes ayant approuvé la charte, divers établissements publics comme par exemple les chambres consulaires ou l'Office national des forêts.

- *La présidence du comité syndical d'un syndicat mixte chargé de la gestion d'un parc naturel régional*

En l'absence de règles imposées par les textes, ce sont les statuts de chaque syndicat qui déterminent les règles de composition du comité syndical. L'usage veut que chaque collectivité locale soit directement représentée.

Le présent article prévoit donc que les présidents des syndicats mixtes chargés de la gestion d'un parc naturel régional sont élus par le comité syndical ou, si le statut le prévoit, par le Bureau élu par celui-ci.

Il a été indiqué à votre rapporteur qu'en l'absence de règles imposées par les textes, certains statuts prévoyaient une présidence de droit, sans avoir recours à une élection et que cette situation pouvait conduire à une situation de blocage. L'élection obligatoire du président lui donnerait une légitimité et permettrait d'éviter les crises d'ordre politique que certains parcs rencontrent.

3. La position de votre commission des Lois

Votre rapporteur rappelle qu'à l'initiative de nos collègues du groupe socialiste, **le Sénat puis l'Assemblée nationale avaient adopté un amendement ayant un objet analogue dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains**. M. Louis Besson, alors secrétaire d'Etat au logement, avait demandé le retrait de cet amendement, au nom du Gouvernement, en faisant valoir que cette disposition ouvrirait la voie à de nouvelles dérogations et mettrait en cause l'objectif de rationalisation poursuivi par la loi du 12 juillet 1999.

Dans une décision n° 2000-436 du 7 décembre 2000, **le Conseil constitutionnel a censuré cet article au motif qu'il s'agissait d'un « cavalier »**, dépourvu de tout lien avec les objets de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il ne s'était pas prononcé sur le grief d'atteinte au **principe d'égalité** invoqué par les députés auteurs de la saisine.

Votre rapporteur souligne que les règles fixant le mode de représentation des membres de syndicats mixtes ouverts issues de l'article 28 de la loi du 12 juillet 1999 semblent susciter des **difficultés d'application pour la plupart des syndicats** et pas seulement ceux chargés de la gestion d'un parc naturel régional.

En réponse à une question écrite de notre collègue Gérard Braun, le ministre de l'intérieur suggérait, au mois de mars 2001, *« sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux administratifs, de déroger à la règle en prévoyant, par exemple, que plusieurs communes -dont la contribution au budget du syndicat mixte est minime- soient représentées par un délégué¹. »*

Il s'agit donc de concilier des impératifs parfois contradictoires : permettre la participation de l'ensemble des membres, en particulier des communes, aux décisions du syndicat mixte ; veiller au bon fonctionnement des établissements lorsque leurs membres sont très nombreux ; assurer une représentation significative des collectivités qui apportent les contributions financières les plus importantes.

¹ Réponse à la question écrite n° 29528 de M. Gérard Braun. Journal officiel des questions du Sénat du 22 mars 2001, page 1027.

Votre commission des Lois ne juge pas opportun de prévoir des dispositions spécifiques en faveur des syndicats chargés de la gestion d'un parc naturel régional, qui pourraient s'avérer contraires au principe d'égalité, alors que les difficultés d'application de la loi du 12 juillet 1999 semblent générales.

Dans la logique des travaux du Sénat en première lecture de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, elle vous soumet un **amendement** prévoyant, pour l'ensemble des syndicats mixtes ouverts :

- d'une part, que la **répartition des sièges** au sein du comité syndical entre les membres du syndicat est **fixée par les statuts** ;

- d'autre part, que le **président** du syndicat est **élu** par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le Bureau qu'il a constitué.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 *duovicies* **ainsi modifié**.

Article 15 tervicies (nouveau)

(art. 1609 *nonies* C du code général des impôts)

Modalités de calcul de l'attribution de compensation versée en cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois, avec l'accord du Gouvernement, tend à compléter le cinquième paragraphe (V) de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, afin de diminuer l'attribution de compensation versée aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique du montant des versements conventionnels de la taxe professionnelle effectués, dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il était à fiscalité additionnelle.

En effet, l'attribution de compensation, qui a pour objectif de neutraliser budgétairement le passage à la taxe professionnelle unique, est calculée en fonction, notamment, du produit de la taxe professionnelle perçu par la commune l'année précédant l'application du régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Toutefois, les versements de produits de la taxe professionnelle effectués dans le cadre de l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980 précitée correspondent à des transferts de fiscalité. Les communes renoncent ainsi à une partie de leurs recettes de taxe professionnelle au profit de l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres.

Il semble donc opportun de minorer le montant de l'attribution de compensation de ces reversements.

En séance publique, le ministre des relations avec le Parlement, M. Jean-Jacques Queyranne, a indiqué que ces dispositions s'appliqueraient également aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique issus de syndicats ayant bénéficié, l'année précédant la création de ces établissements publics, d'une convention de reversement des recettes de taxe professionnelle de la part de leurs communes membres.

Le dispositif ne devrait avoir aucune conséquence financière pour les communes car elles avaient déjà renoncé à une partie de leur produit de taxe professionnelle. L'établissement public de coopération intercommunale verra ses dépenses obligatoires diminuer et pourra investir davantage pour assurer le développement des zones d'activité économique.

Seuls les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle qui ont créé ou géré une zone d'activité économique et signé avec leurs communes membres une convention de partage de fiscalité pourront bénéficier de cet article lors du passage à la taxe professionnelle unique.

Selon les renseignements fournis à votre rapporteur, le nombre des groupements et communes concernés ne serait pas connu avec précision. 75 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre additionnelle, ou à fiscalité additionnelle et taxe professionnelle de zone, bénéficieraient de reversements de produit de taxe professionnelle.

Sous réserve des propositions que pourra faire votre commission des Finances, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Article 15 quater viciés (nouveau)

(art. L. 1614-3-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Consultation de la commission consultative d'évaluation des transferts de charges sur les dépenses résultant de transferts de compétences entre les régimes de sécurité sociale et les collectivités territoriales

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Finances contre l'avis du Gouvernement, tend à créer un article L. 1614-3-1 dans le code général des collectivités territoriales, afin d'étendre la compétence de la commission consultative d'évaluation des transferts de charges aux dépenses résultant de transferts de compétences entre les régimes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Il prévoit qu'elle sera consultée pour constater le montant, pour chaque collectivité, des dépenses résultant des transferts de compétences

effectués entre les régimes obligatoires de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Le bilan réalisé par la commission devra retracer le coût de ces compétences.

Dans l'esprit des auteurs de l'amendement, il s'agissait de permettre à la commission d'évaluer les transferts de charges résultant de la création de l'allocation personnalisée d'autonomie par la loi du 20 juillet 2001. Or, il semblerait que la rédaction retenue ne permette pas d'atteindre cet objectif.

1. Les règles prévues par les lois de décentralisation pour le financement des compétences transférées aux collectivités locales

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que *« tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat (...) des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences (...) Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées »*, à la date du transfert du moins.

L'article L. 1614-4 du même code prévoit que la compensation prend la forme de transferts d'impôts, d'attributions du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, d'attributions de la dotation générale de décentralisation.

L'article L. 1614-2 prévoit que le montant de la compensation est revu en cas de *« charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées »*. En cas de modification législative, rien n'est prévu.

Rien n'est prévu non plus en matière de compensation de charges supportées par les collectivités locales du fait de l'Etat dans les domaines de compétences autres que ceux visés par les lois de décentralisation du 7 janvier et du 22 juillet 1983, si ce n'est une évaluation dans le rapport annuel de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

L'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que *« le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées »*.

Cette commission a vu le jour sous le nom de « commission consultative sur l'évaluation des charges ». Outre le magistrat de la Cour qui la préside, elle est composée de huit représentants des communes, quatre

représentants des conseils généraux et quatre représentants des conseils régionaux. Son secrétariat est assuré par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a souhaité pallier le manque de concertation dans l'élaboration des décisions ayant des conséquences financières sur les collectivités territoriales par une amélioration de l'information disponible.

A cette fin, elle a modifié l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que la commission consultative sur l'évaluation des charges réalise chaque année un bilan du coût réel des compétences transférées et des transferts de charges non prévus par les lois de décentralisation, qui comprend en annexe un « *état de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales* ».

2. L'exclusion de l'allocation personnalisée d'autonomie du champ du code général des collectivités territoriales

Comme la prestation spécifique dépendance, la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie se rattache à l'exercice, par les départements, de leur compétence légale en matière d'aide sociale. Le remplacement de la prestation spécifique de dépendance par l'allocation personnalisée d'autonomie s'apparente donc à une modification législative des conditions d'exercice d'une compétence départementale. Dans ce cas, le code général des collectivités territoriales ne prévoit pas la compensation des éventuelles charges nouvelles qui peuvent en résulter.

Cependant, la création de l'APA modifie certains principes fondamentaux en matière d'aide sociale. Il s'agit en effet d'une prestation ouverte à tous et servie en fonction d'un barème national, selon une logique « universaliste » proche de celle de la sécurité sociale. Il ne s'agit donc plus d'une compétence départementale comme les autres. Le Gouvernement a considéré qu'il n'entrerait pas dans les compétences de la commission consultative sur l'évaluation des charges de réaliser un suivi spécifique de l'évolution du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les départements.

Ce caractère hybride a justifié non pas le versement d'une compensation, au sens de la dotation générale de décentralisation, aux départements, mais la mise en place d'une participation financière de ce que le Gouvernement a appelé « la solidarité nationale ». Elle transitera par un établissement public administratif dont les ressources proviendront, pour l'essentiel, d'une « imposition de toute nature », la contribution sociale généralisée.

Les incertitudes sur la situation de l'allocation personnalisée -compétence départementale ou «cinquième risque» en matière de sécurité sociale- ont donc des implications sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et sur le mode de financement des compétences transférées.

Les inquiétudes suscitées par la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie, qui devrait se traduire, en coût net, par une augmentation des dépenses des départements de l'ordre de 1,7 milliard d'euros en régime de croisière, expliquent ainsi l'objet de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

3. Un article qui semble manquer ses objectifs

Toutefois, la notion de régime de sécurité sociale ne semble pas pertinente pour atteindre l'objectif du présent article car aucun transfert n'est intervenu entre les collectivités territoriales et les régimes de sécurité sociale pour la création de l'allocation personnalisée d'autonomie.

S'agissant de la couverture maladie universelle, il a été indiqué à votre rapporteur que la commission consultative sur l'évaluation des charges serait conduite à constater uniquement le montant du prélèvement opéré sur les départements en contrepartie de la suppression de l'aide médicale, établi sur la base des dépenses inscrites dans les comptes administratifs de 1997. Puisque cette compétence relève de l'assurance maladie, il n'y aurait aucune possibilité de constater à l'avenir le montant des « dépenses » effectuées par les collectivités.

On peut également s'interroger, à l'aune du principe de libre administration des collectivités locales, sur la vocation de la commission consultative à se prononcer sur le montant des dépenses qu'elles réalisent dans le domaine des compétences transférées.

En réponse à votre rapporteur, il a été indiqué que l'article 13 de la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie prévoyait que le conseil d'administration du Fonds de financement de cette allocation adresserait au Gouvernement un bilan financier de l'APA et que l'article 34 de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle prévoyait lui aussi un rapport du Gouvernement au Parlement tous les deux ans.

Sur ce point, votre commission des Lois rappelle, comme l'avait déjà dénoncé la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, que *« l'absence de vision d'ensemble de l'évolution des charges des collectivités locales, notamment au regard de l'évolution de leurs ressources, contribue à dégrader la qualité du dialogue entre les collectivités et l'Etat (...) »*

et à encourager une pratique contraire à l'esprit de la décentralisation, celle des concours spécifiques (...); elle permet à l'Etat de présenter les problèmes un par un, conduisant ainsi les collectivités à fragmenter leurs revendications. L'Etat peut alors consentir à octroyer un concours spécifique pour résoudre un problème donné, comme il l'a par exemple fait en créant une sous-dotation au sein de la dotation globale d'équipement des départements destinées au financement des services départementaux d'incendie et de secours¹. »

Votre commission regrette également que les dispositions de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales n'ait reçu qu'une application partielle : le premier rapport de la CCEC n'est paru qu'en 1997 ; il n'a reçu de suite qu'en 1999, et aucun de ces deux rapports ne comportait d'annexe relative à la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat.

Si le dispositif proposé doit certainement être amélioré, votre commission des Lois a décidé de **s'en remettre à l'avis de la commission des Finances** sur l'article 15 *quatervicies*.

Article 15 quinquies (nouveau)
**Remplacement des conseils généraux
par les conseils départementaux**

Cet article, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial, est issu d'un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur lequel le Gouvernement a émis un avis favorable.

Il tend à un changement de dénomination du conseil général, dont l'appellation serait désormais remplacée par celle de conseil départemental.

En conséquence, dans toutes les dispositions législatives en vigueur :

- les mots « conseil général » et « conseils généraux » seraient respectivement remplacés par les mots « conseil départemental » et « conseils départementaux » ;

- les mots « conseiller général » et « conseillers généraux » seraient respectivement remplacés par les mots « conseiller départemental » et « conseillers départementaux ».

Votre commission des Lois n'a pas estimé nécessaire d'apporter une telle modification, les termes de « conseil général » étant bien compris de nos

¹ *Pour une République territoriale – rapport n° 447 (Sénat, 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée par M. Jean-Paul Delevoye.*

concitoyens et ce changement ne pouvant avoir pour effet que d'aggraver les coûts de fonctionnement.

Elle vous propose en conséquence un **amendement** pour **supprimer l'article 15** **quinvicies**.

Article 15 sexvicies (nouveau)

(art. L. 270, L. 272-6 et L. 360 du code électoral)

Incompatibilité entre mandats électoraux survenant du fait de l'acquisition d'un mandat par un suivant de liste

Cet article est issu d'un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse, adopté par l'Assemblée nationale avec l'approbation de la commission des Lois et malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Il reprend mot pour mot les dispositions d'une proposition de loi adoptée par le Sénat au cours de sa séance mensuelle réservée du 17 mai 2001, tendant à actualiser plusieurs dispositions du code électoral¹, issue d'une initiative de nos collègues MM. Alain Dufaut et Patrice Gélard². Ce texte est en instance à l'Assemblée nationale, faute d'avoir été inscrit à son ordre du jour.

Il s'agit, sans ouvrir à nouveau le débat auquel a donné lieu l'examen des lois organique et ordinaire du 5 avril 2000 sur les incompatibilités entre mandats électoraux, de procéder à un ajustement de la loi ordinaire, pour tenir compte de certaines difficultés survenues dans son application.

Selon l'article 34 de la loi ordinaire n° 2000-295 du 5 avril 2000, les élus (locaux et parlementaires européens) se trouvant, à la date de sa publication, dans l'un des cas d'incompatibilité institués par la nouvelle loi pouvaient continuer d'exercer les mandats et fonctions qu'ils détenaient jusqu'au terme de celui d'entre eux qui, pour quelque cause que ce soit, prenait fin le premier.

De ce fait, un grand nombre d'élus ont été conduit, après les élections locales de mars dernier, à renoncer à l'un de leurs mandats.

Lorsque le mandat auquel renonce l'élu a été acquis au scrutin de liste (mandat municipal, régional ou européen), le candidat venant sur la liste sur laquelle figurait cet élu, immédiatement après le dernier élu de la liste, acquiert automatiquement ce mandat³.

¹ Voir le rapport de M. Patrice Gélard n° 310 (2000-2001).

² n° 280 (2000-2001).

³ articles L. 270 (élections municipales), L. 272-6 (élections municipales à Paris, Lyon et Marseille), L. 360 (élections régionales) et L. 380 (élections à l'Assemblée de Corse). Pour les élections européennes, il s'agit de l'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

Par effet de cascade, l'option faite par un élu de renoncer à un mandat acquis au scrutin de liste peut donc avoir pour conséquence de placer, le cas échéant indépendamment de sa volonté, le «suivant de liste » en situation d'incompatibilité.

Or, la loi du 5 avril 2000 a privé l'élu local en situation d'incompatibilité entre mandats électoraux de la liberté de choix entre ses mandats dont il disposait précédemment¹.

L'obligation faite à l'élu en situation d'incompatibilité de renoncer à un mandat acquis antérieurement (sans pouvoir à cet effet renoncer au dernier mandat acquis en l'occurrence par effet de cascade involontaire), a conduit récemment, par exemple, des « suivants de liste » devenus conseiller régional en conséquence du choix effectué par un ou plusieurs conseillers, **à devoir renoncer soit au mandat municipal, soit au mandat de conseiller général acquis par élection en mars dernier.**

En d'autres termes, une disposition destinée en principe à privilégier le ou les derniers mandats acquis a, en définitive, contraint de nombreux élus à renoncer à un mandat auquel ils ont été élus un mois plus tôt, au bénéfice d'un autre mandat, certes acquis quelques jours plus tard, mais automatiquement en tant que suivant de liste, en conséquence d'un scrutin intervenu trois années auparavant (en 1998).

Cet effet est contraire à la volonté du législateur ordinaire souhaitant que l'élu conserve le dernier mandat acquis par un scrutin.

Votre rapporteur en veut pour preuve que la loi du 5 avril 2000 précitée a prévu, mais pour les parlementaires européens seulement, que si le suivant de liste appelé à remplacer un élu se trouve de ce fait en situation d'incompatibilité, il peut, dans un délai de trente jours, démissionner du mandat de son choix².

Le texte prévoit aussi que, à défaut d'option du suivant de liste dans le délai imparti, le remplacement du parlementaire européen est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

Cette disposition de la loi du 5 avril 2000 permet donc au suivant de liste d'un parlementaire européen de ne pas être contraint à renoncer à un mandat local qu'il vient d'acquérir par élection, au bénéfice d'un mandat européen acquis automatiquement quelques jours plus tard comme suivant de liste, mais en conséquence d'un scrutin remontant à plusieurs années.

¹ La loi du 5 avril 2000 précitée ayant modifié à cet effet l'article 46-1 du code électoral (mandats locaux) et l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 précitée (mandat européen).

² Article 23 de la loi du 5 avril 2000 précitée complétant l'article 24 de la loi du 19 juillet 1977 précitée.

Le présent article a donc pour objet d'étendre aux suivants de liste devenant conseiller municipal, conseiller de Paris, conseiller régional ou conseiller à l'Assemblée de Corse la solution déjà retenue pour le suivant de liste devenant parlementaire européen.

L'élu se trouvant en situation d'incompatibilité du fait de l'acquisition automatique d'un mandat comme suivant de liste pourrait donc choisir librement le mandat auquel il renoncerait afin de se mettre en conformité avec la législation sur le cumul des mandats.

Il disposerait pour ce faire d'un délai de 30 jours à l'issue duquel, s'il n'avait pas effectué de choix, le remplacement serait assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste¹.

Votre commission des Lois vous propose, en adoptant cet article sans modification, de confirmer le vote du Sénat du 17 mai 2001.

Article 15 septuies (nouveau)
(art. L. 438 du code électoral)

Mode de scrutin municipal en Polynésie française

Cet article additionnel, issu d'un amendement de MM. Jean-Yves Caullet et Emile Vernaudo approuvé par le Gouvernement et par M. Bernard Derosier, rapporteur, étendrait en Polynésie française le régime électoral municipal de droit commun et modifierait à cet effet l'article L. 438 du code électoral.

Actuellement, le mode de scrutin normalement applicable dans les communes de moins de 3.500 habitants est en vigueur dans toutes les communes de Polynésie française, quelle que soit leur population.

Les conseillers municipaux sont donc, dans toutes les communes de Polynésie française, élus au scrutin majoritaire à deux tours et les électeurs disposent du droit de panachage.

Ce mode de scrutin ne serait maintenu, aux termes du présent article, que dans les communes de Polynésie française peuplées de moins de 3.500 habitants et dans les communes comportant des communes associées, afin d'éviter la coexistence au sein d'une même commune de deux modes de scrutin distincts en raison de la différence de population entre les communes associées.

¹ Les dispositions du code électoral modifiées à cet effet seraient, pour les élections municipales, l'article L. 270 pour les élections municipales à Paris, Lyon et Marseille, l'article L. 272-6 et pour les élections régionales, l'article L. 360. L'article L. 380 rend applicable aux élections à l'Assemblée de Corse les dispositions de l'article L. 360.

En revanche, les communes de Polynésie française peuplées d'au moins 3.500 habitants seraient, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, soumises au même mode de scrutin que les autres villes également peuplées. Les conseillers municipaux seraient donc élus au scrutin de liste proportionnel avec attribution d'une prime majoritaire de 50 % des sièges à celle arrivée en tête au tour décisif.

Sous réserve de ces dispositions particulières sur les communes associées, le régime électoral municipal de droit commun deviendrait applicable en Polynésie française.

Ces nouvelles dispositions entreraient en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux, en 2007.

Il s'agirait de permettre la représentation des minorités au sein des conseils municipaux, sans pour autant remettre en cause l'existence d'une majorité stable, grâce à la prime majoritaire, comme dans les autres villes de France.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du secrétariat d'État à l'outre-mer, huit communes seraient concernées par ce nouveau régime électoral, toutes situées dans l'île de Tahiti, dont la population se situe entre 7.934 et 25.595 habitants (dernier recensement de 1996). Elles représentent au total 122.975 habitants, soit 56,44 % de la population du territoire.

Votre commission des Lois, favorable à l'extension du régime électoral municipal de droit commun en Polynésie française, a cependant estimé que le régime applicable en métropole au cas des communes associées devait aussi être étendu en Polynésie française.

Selon l'article L. 261 du code électoral, **dans les communes associées comptant moins de 2.000 habitants, l'élection des conseillers municipaux se déroule selon le mode de scrutin applicable dans les communes de moins de 3.500 habitants.** Tel est la règle qui devrait s'appliquer en Polynésie française.

En outre, l'application intégrale du droit commun en Polynésie française conduirait à adapter en conséquence la rédaction de l'article L. 438 du code électoral

En conséquence, votre commission des Lois vous propose par **amendement** d'inclure les communes associées de Polynésie française dans le régime municipal de droit commun et **d'adopter l'article 15 septvicies ainsi modifié.**

Article additionnel après l'article 15 septvicies (nouveau)
(art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977
relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion)

**Publication de sondages d'opinion de caractère électoral
pendant la semaine précédant un scrutin**

Votre commission des Lois vous propose par amendement d'insérer un article additionnel pour **reprendre les dispositions d'une proposition de loi** de MM. Patrice Gélard, Charles Jolibois et votre rapporteur (n° 57 ; 2000-2001), **dans sa rédaction adoptée par le Sénat** au cours de sa séance mensuelle réservée du 17 mai 2001, qui demeure en instance à l'Assemblée nationale, faute d'avoir été inscrite à son ordre du jour.

Ce texte tend à **supprimer l'interdiction de publier, de diffuser et de commenter les sondages d'opinion de caractère électoral pendant la semaine qui précède un scrutin, pour ne la maintenir que la veille du scrutin et pendant le déroulement de celui-ci**. Il prévoit aussi des **garanties supplémentaires applicables aux sondages publiés dans les deux semaines qui précèdent un tour de scrutin**, la proposition de loi précitée ayant été complétée en ce sens par le Sénat.

Notre collègue M. Patrice Gélard a longuement exposé, dans son rapport sur cette proposition de loi¹, le régime juridique des sondages de caractère électoral² et les difficultés auxquelles se heurte, depuis plusieurs années, l'application du texte, notamment en raison de la publication de sondages par Internet depuis des lieux situés en dehors du territoire national.

Ce rapport exposait aussi les **évolutions de la jurisprudence**, tant administrative que judiciaire, **concernant la question de la conformité de la législation française sur les sondages de caractère électoral, singulièrement de l'interdiction de leur publication dans la semaine qui précède un scrutin, au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**.

Le **Conseil d'État**, saisi de deux recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel et d'une décision de la Commission des sondages, enjoignant aux organes de presse de se conformer à l'interdiction légale de publier des sondages dans la semaine précédant des élections, a, dans un arrêt du 2 juin 1999, considéré cette disposition législative **compatible avec la Convention européenne**, estimant que le législateur avait pu apporter une restriction à la liberté d'expression dans un objectif de « *protection des droits d'autrui* » (éviter que le choix des citoyens ne soit influencé dans les derniers jours avant un scrutin par une appréciation qui peut être erronée sans qu'aucune rectification ne puisse utilement intervenir).

¹ Document n° 310 (2000-2001), pages 25 à 39.

² Établi par la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion (article 11).

La **Cour de cassation** avait, **dans un premier temps** et dans un arrêt de sa chambre criminelle du 14 mai 1996, également estimé que la liberté d'expression protégée par la Convention européenne pouvait être soumise à des restrictions nécessaires à la protection des droits d'autrui et donc que la législation en cause n'était pas contraire à la Convention européenne.

Malgré cette jurisprudence, le Tribunal de grande instance de Paris, saisi de poursuites pour publication dans la presse de sondages électoraux pendant la semaine entre les deux tours des élections législatives de 1997, a, dans cinq jugements du 15 décembre 1998, déclaré l'interdiction de publier des sondages incompatibles avec la Convention européenne. Ces jugements ont ensuite été annulés par la Cour d'appel de Paris le 29 juin 2000, qui a donc considéré le délai d'une semaine durant laquelle les sondages électoraux sont interdits comme « *un délai raisonnable qui permet de concilier (...) la liberté d'expression et les droits d'autrui* ».

Telle était la jurisprudence en la matière, lorsque le Sénat s'est prononcé sur la législation relative aux sondages, le 17 mai 2001.

Dans un arrêt du 4 septembre 2001, la Cour de cassation a annulé l'arrêt précité de la Cour d'appel de Paris du 29 juin 2000 considérant «*que les faits poursuivis ne (pouvaient) faire l'objet d'aucune incrimination* ».

La Cour de cassation a estimé que l'exercice du droit à la liberté d'expression « *qui comprend, notamment, la liberté de recevoir ou de communiquer des informations, ne peut comporter de conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi que lorsque celles-ci constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, notamment à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.* »

Elle a jugé que les textes fondant la poursuite « *(instauraient) une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui (n'était) pas nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2* » de la Convention européenne.

La Cour de cassation a donc, contrairement au Conseil d'État, considéré en définitive que cette législation sur les sondages d'opinion était contraire à la Convention européenne.

Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a tiré les conséquences de cette jurisprudence dans sa recommandation n° 2001-4

du 23 octobre 2001 à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue de l'élection présidentielle¹.

Se référant à l'arrêt du 4 septembre 2001 précité, le CSA relève que les condamnations pénales qui seraient prononcées en application de la législation en cause (75.000 euros) encourraient l'annulation par la Cour de cassation et sembleraient donc dépourvues de portée. Le CSA ajoute cependant qu' *« une telle diffusion pourrait toutefois être considérée par le Conseil constitutionnel comme de nature à altérer la sincérité du scrutin, avec les conséquences électorales que cela pourrait comporter »*.

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une contestation de la recommandation précitée du Conseil supérieur de l'audiovisuel, a, dans une décision du 13 décembre 2001, constaté que **les conditions lui permettant de statuer avant la proclamation des résultats sur une contestation d'actes susceptibles de conditionner la régularité d'un scrutin à venir n'étaient pas réunies**. Il a en conséquence rejeté cette contestation.

Le président de la **Commission des sondages**, M. Jean-Michel Galabert a, pour sa part, indiqué que **cette commission « ne ferait pas référence »**, **durant la campagne présidentielle, à l'interdiction légale de publier des sondages pré-électorales pendant la semaine précédant un scrutin**. Il a ajouté que le contrôle de la commission s'exercerait sur tous les sondages publiés, y compris ceux diffusés durant la semaine précédant un scrutin.

Il appartient donc, plus que jamais, au législateur de prendre ses responsabilités et de clarifier la situation juridique en révisant l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, concernant la publication des sondages de caractère électoral dans les derniers jours avant un scrutin.

Les échéances électorales majeures du printemps 2002 rendent urgente une telle révision.

Telle est la raison pour laquelle votre commission des Lois vous propose par amendement de reprendre les dispositions de l'article 10 de la proposition de loi tendant à actualiser plusieurs dispositions du code électoral, tel qu'il a été adopté par le Sénat le 17 mai 2001.

On rappellera que, au cours des débats sur cette proposition de loi, le Gouvernement s'en était remis à la sagesse du Sénat sur ces questions relatives aux sondages.

Le contournement de la législation que constitue la publication à l'étranger de sondages dans le but principal d'en faire connaître la teneur en

¹Journal Officiel du 10 novembre 2001, p.17.928 (voir le paragraphe III (5°) de cette circulaire).

France (par Internet en particulier) a pour effet de soustraire ces sondages à la législation française destinée à favoriser leur qualité et leur objectivité.

L'interdiction inscrite dans les textes en vigueur peut donc avoir pour effet d'encourager la circulation en France de sondages dont la qualité serait insuffisamment garantie, s'ils étaient publiés dans un pays dont la législation était notoirement insuffisante.

La levée de cette interdiction paraît, en revanche, de nature à favoriser la publication en France de ces sondages, et donc leur contrôle selon la législation française.

Aussi, votre commission des Lois vous propose-t-elle de reprendre la proposition de loi précitée limitant la période d'interdiction de publier des sondages électoraux à la veille et au jour du scrutin (jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote).

Toutefois, afin de préserver l'égalité des candidats en présence, le Sénat avait prévu, à l'initiative de MM. Jean-Claude Peyronnet et Guy Allouche, approuvé par votre commission des Lois, de maintenir l'interdiction de publier, diffuser ou commenter des sondages électoraux dans la semaine qui précède un tour de scrutin, s'ils portent sur des résultats individualisés par circonscription, et ce pour les scrutins uninominaux (élections législatives et cantonales).

Pour ces scrutins, la publication de sondages sur les résultats dans une ou plusieurs circonscriptions demeurerait interdite pendant la semaine qui précède un scrutin, tandis que les sondages portant sur les tendances au plan national du corps électoral deviendraient autorisés jusqu'à la veille du scrutin à zéro heure.

L'autorisation de publier des sondages électoraux jusqu'à l'avant-veille du scrutin serait assortie de garanties supplémentaires applicables aux sondages publiés dans les deux semaines qui précèdent un tour de scrutin.

Votre commission des Lois vous propose donc de compléter les dispositions de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 précitée.

• La Commission des sondages dispose du pouvoir de contraindre à la publication d'une mise au point les organes d'information n'ayant pas respecté leurs obligations légales. Il apparaît souhaitable de renforcer cette prérogative de la commission, lorsqu'un sondage a été publié dans les deux semaines qui précèdent un scrutin.

Selon l'article 9 de la loi du 19 juillet 1977 précitée, les organes d'information qui publient ou diffusent un sondage électoral en violation des dispositions législatives ou réglementaires applicables, en méconnaissance des

clauses obligatoires des contrats de vente, ou en altérant la portée des résultats obtenus, sont tenus de publier sans délai les mises au point demandées par la Commission des sondages. Cette commission peut aussi, à tout moment, faire diffuser ces mises au point par le service public de l'audiovisuel.

Il serait souhaitable, dans le cas d'un sondage publié dans les deux semaines avant un scrutin, que la mise au point demandée par la Commission des sondages à l'organe d'information concerné le soit dans les délais les plus brefs et d'une manière susceptible de susciter un écho comparable à celui du sondage lui-même.

S'il s'agit d'un sondage dont les résultats ont été diffusés sur une chaîne de **télévision ou de radio**, la mise au point demandée devrait être **diffusée au plus tard dans un délai de vingt-quatre heures, et surtout « de manière que lui soit assurée une audience équivalente »** à celle de ce sondage, pour reprendre une formule retenue par la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, à propos du **droit de réponse**.

S'il s'agit d'un sondage publié dans la **presse écrite**, la mise au point devrait être **publiée dans le plus prochain numéro du journal ou de l'écrit périodique. L'insertion devrait figurer « à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation »**, selon la formule de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à propos du **droit de réponse** également.

• **Si la publication ou la diffusion d'un sondage électoral depuis un lieu situé en dehors du territoire national n'est pas soumis à la législation française**, il paraît cependant possible de remédier partiellement à cette difficulté.

Dès lors que les résultats de sondages électoraux seraient accessibles en France (par Internet, par un moyen audiovisuel ou par la presse étrangère), il serait souhaitable **que la Commission des sondages puisse, si nécessaire, imposer la diffusion dans un délai de vingt-quatre heures d'une mise au point par le service public de l'audiovisuel.**

De plus, lorsqu'un organe d'information aurait fait état de ce sondage en France, comme cela se produit parfois, la Commission des sondages devrait aussi pouvoir exiger la publication par cet organe d'une mise au point, sous la forme d'un « droit de réponse », comme dans l'hypothèse précédente.

Le Sénat avait aussi adoptée une disposition pour interdire la publication de sondages réalisés par des instituts n'ayant pas souscrit la déclaration légale auprès de la Commission des sondages dans les trois mois qui précèdent un scrutin, afin d'éviter la publication de sondages par des organes créés pour la circonstance quelques jours avant une élection. Une telle

disposition ne pourrait pas être reprise, en raison de l'impossibilité pratique pour le présent projet de loi d'être promulgué avant le délai de trois mois qui précède le premier tour de l'élection présidentielle, prévue le 21 avril 2002.

Il convient enfin de rappeler que la sanction des infractions aux dispositions de la loi du 19 juillet 1997 précitée est prévue à son article 12.

De ce fait, les manquements aux nouvelles obligations qui seraient créés par cette loi ainsi complétée se trouveraient aussi passibles d'une amende de 75.000 euros, la décision de justice pouvant être publiée ou diffusée par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage litigieux.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose :

1 - de circonscrire à la veille et au jour d'un scrutin (jusqu'à l'heure de sa clôture) l'interdiction de publier ou de diffuser des sondages d'opinion de caractère électoral, actuellement applicable pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin.

Toutefois, pour les élections législatives et cantonales, la publication de sondages sur les résultats individualisés dans une ou plusieurs circonscriptions demeurerait interdite dans la semaine qui précède un scrutin, tandis que la publication de sondages sur la tendance au plan national du corps électoral deviendrait autorisée jusqu'à la veille du scrutin à zéro heure.

2 - S'agissant des sondages publiés ou diffusés pendant les deux semaines qui précèdent un tour de scrutin :

a - de prévoir que les **misés au point** demandées par cette commission seraient publiées ou diffusées par les organes d'information concernés **dans les vingt-quatre heures ou dans le plus prochain numéro de la publication et dans des conditions susceptibles de susciter un écho comparable à celui du sondage lui-même, selon les formules retenues en matière de droit de réponse pour la presse écrite ou audiovisuelle ;**

b - en ce qui concerne les sondages diffusés ou publiés **depuis un lieu se situant hors du territoire national**, que la Commission des sondages puisse, si nécessaire, imposer la **diffusion d'une mise au point par les chaînes publiques** de télévision et de radiodiffusion et, le cas échéant, **par tout organe d'information qui, en France, aurait fait état de ce sondage, sous la forme d'un droit de réponse, comme dans l'hypothèse précédente.**

Votre commission des Lois vous propose en conséquence un **amendement pour insérer de telles dispositions dans un article additionnel après l'article 15 septuiesimes du projet de loi.**

TITRE II DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

CHAPITRE PREMIER CONCILIATION DU MANDAT LOCAL AVEC UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE

Article 16

(art. L. 122-24-1 du code du travail)

Congé pour campagne électorale

Cet article étend à tous les scrutins les dispositions du code du travail accordant aux candidats aux élections législatives et sénatoriales un droit à congé non rémunéré pour participer à la campagne électorale.

L'article L. 122-24-1 du code du travail prévoit en effet que les employeurs sont tenus de laisser à leurs salariés candidats à l'Assemblée nationale ou au Sénat le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de vingt jours ouvrables.

Le texte permet au salarié de bénéficier de ce congé « *à sa convenance* », à la condition que chaque absence soit d'au moins une demi-journée entière et que l'employeur soit prévenu au moins 24 heures avant le début de chaque absence.

Sur demande de l'intéressé, la durée de ces absences est imputée sur celle des congés payés, dans la limite des droits acquis à la date du premier tour de scrutin. Lorsqu'elles ne sont pas imputées sur les congés payés, les absences ne sont pas rémunérées mais « *donnent lieu à récupération en accord avec l'employeur* ».

L'article L. 122-24-1 du code du travail assimile la durée de ces absences à une période de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés et de ceux « *liés à l'ancienneté résultant des dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles* ».

Le projet de loi ne modifierait pas ce régime, mais l'étendrait aux salariés candidats au Parlement européen et aux élections locales (municipales, cantonales, régionales et à l'Assemblée de Corse).

Toutefois, dans sa rédaction initiale, le texte fixait la durée du congé à 10 jours pour les élections locales et européennes, alors que ce congé est dû dans la limite de 20 jours pour les candidats à l'une des assemblées parlementaires nationales.

L'Assemblée nationale a cependant fixé à 20 jours la durée maximale du congé pour campagne électorale, alignant ainsi le droit des

candidats aux élections locales (et européennes) sur celui prévu par des textes en vigueur pour les candidats aux élections législatives et sénatoriales. Elle a, à cet effet, adopté un amendement de sa commission des Lois, sur lequel le Gouvernement a émis un avis de sagesse.

L'Assemblée nationale a aussi adopté un amendement de sa commission des Lois, avec l'accord du Gouvernement, pour inscrire dans la loi ce droit à congé au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat, territoriaux et hospitaliers.

Un tel congé a déjà été prévu pour les trois fonctions publiques, et ce par circulaires¹. Pour les élections locales, le droit à congé s'élève à 10 jours au maximum, imputés sur les congés annuels ou, à défaut, fait l'objet d'un report d'heures de travail d'une période sur une autre, « dans l'intérêt du service ». Au-delà de 10 jours, une disponibilité pour convenance personnelle peut être accordée (ou un congé non rémunéré pour les agents non titulaires). Le droit à congé est porté à 20 jours pour les élections législatives, sénatoriales, européennes et présidentielles.

Le dispositif applicable aux fonctionnaires est donc actuellement plus favorable que celui en vigueur pour les salariés du secteur privé, puisque les agents publics peuvent, dès maintenant, disposer de ce congé pour campagne électorale, du moins pour les scrutins locaux.

L'article 16 du projet de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, aurait pour effet d'ouvrir, dans ce domaine, des droits égaux pour tous les salariés, qu'ils soient fonctionnaires ou non. Les dispositions proposées ne pourraient évidemment pas bénéficier aux élus non salariés.

On remarquera que, si le congé pour campagne électorale peut être imputé sur les droits aux congés payés, il ne donne en aucune façon droit à une quelconque rémunération, et ce conformément à l'article L. 52-8 du code électoral faisant interdiction aux personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques, de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat. La rémunération d'un congé pour campagne électorale reviendrait en effet à accorder une participation financière à cette campagne en infraction avec l'article L. 52-8 du code précité, hormis le cas où l'absence rémunérée est imputée sur les droits à congés payés.

Votre commission des Lois, approuvant le principe d'un congé non rémunéré pour les candidats aux élections locales, vous propose cependant par **amendement** de limiter celui-ci, comme dans le texte initial du

¹ *Fonction publique de l'Etat : circulaire FP n° 1918 du 10 février 1998.*

Fonction publique territoriale : circulaire n° 1811 du 24 février 1998.

Fonction publique hospitalière : circulaire DH/FH1/98-152 du 6 mars 1998.

Gouvernement, à 10 jours et de ne pas inclure dans le dispositif les candidats aux élections municipales dans les communes de moins de 3.500 habitants.

Elle vous propose **d'adopter l'article 16 ainsi modifié.**

Article 17

(art. L. 2123-2, L. 3123-2 et L. 4135-2
du code général des collectivités territoriales)

Crédit d'heures

Afin de faciliter la conciliation d'une activité professionnelle avec l'exercice d'un mandat, le code général des collectivités territoriales comporte des dispositions permettant à l' élu salarié de s'absenter pour se rendre et participer aux séances plénières et aux réunions de commission de l'assemblée dont il est membre¹.

Il en est de même pour sa participation aux réunions des organismes où il a été désigné pour représenter sa collectivité.

Ces dispositions, applicables à tous les élus sans seuil de population, qu'ils perçoivent ou non une indemnité de fonction, ne seraient pas modifiées par le présent projet de loi.

Toutefois, le régime de compensation des pertes de revenu du fait de la participation à ces réunions, applicable aux seuls élus non indemnisés, serait aménagé (voir commentaire de l'article 18 ci-après) et l'assimilation du temps passé aux réunions à une durée de travail effective pour la détermination des droits sociaux serait précisée (voir commentaire des articles 34 et 35 ci-après).

Une deuxième disposition destinée à favoriser l'exercice d'une activité professionnelle avec un mandat est limitée à certains élus, selon un barème prévu par la loi. Il s'agit du crédit d'heures.

Les élus bénéficiaires du crédit d'heures sont les maires et les maires-adjoints de toutes les communes, les conseillers généraux et régionaux ainsi que les conseillers municipaux des communes d'au moins 3.500 habitants.

Peuvent également bénéficier des dispositions sur les crédits d'heures les présidents, vice-présidents et membres des établissements publics de coopération intercommunale dans les conditions applicables respectivement aux maires, aux adjoints et aux conseillers municipaux, soit d'une commune dont la population est égale à celle de l'ensemble des communes de l'établissement public (communautés), soit de la commune la plus peuplée de cet établissement (syndicats).

¹ Pour les élus municipaux, départementaux et régionaux, il s'agit respectivement des articles L. 2123-1, 3123-1 et 4135-1 du code général des collectivités territoriales.

Le crédit d'heures est déterminé selon un barème prenant en compte la durée hebdomadaire légale du travail, le mandat exercé et la population de la collectivité territoriale concernée.

Le crédit d'heures, que l'employeur est tenu d'accorder, n'est pas rémunéré par l'entreprise et ne donne pas droit à compensation de revenu de la part de la collectivité, ce point étant cependant modifié par le présent projet de loi (voir commentaire de l'article 18 ci-après).

En d'autres termes, une amélioration du barème de crédit d'heures peut permettre à l'élu de consacrer plus de temps à son mandat mais, s'il utilise ce crédit supplémentaire, ses revenus décroissent en conséquence.

Toutefois, les absences des élus à ce titre sont assimilées par la loi à des périodes de travail pour la détermination des droits sociaux, mais en des termes imprécis qui ont soulevé certaines difficultés. Les articles 34 et 35 ci-après tendent à préciser et aménager ce point important.

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, a pour objet de réviser le barème de crédit d'heures, tandis que l'article 18 prévoit une compensation des pertes de revenu résultant de l'utilisation de crédit d'heures.

Les dispositions proposées s'inspirent très largement de celles adoptées par chacune des deux assemblées lors de l'examen, au cours de la dernière session, de propositions de loi concernant le « statut de l'élu ».

Un tableau récapitule, en annexe 3, le barème proposé, en le comparant aux dispositions en vigueur et aux propositions adoptées par le Sénat en janvier et février derniers.

Le texte proposé par l'Assemblée nationale étendrait le bénéfice du crédit d'heures à tous les conseillers municipaux (ce droit n'est pas ouvert aux conseillers élus dans les communes de moins de 3.500 habitants). Le rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, préconisait aussi l'extension du crédit d'heures à tous les élus municipaux proposant 5 heures pour les conseillers des communes de moins de 3.500 habitants (10 heures 30 selon le projet de loi).

Le présent article revalorise les droits en la matière pour toutes les catégories d'élus et simplifie le barème applicable aux adjoints, en supprimant une strate démographique.

Le texte prévoit aussi que l'adjoint ou le conseiller suppléant le maire bénéficie, pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures auquel le maire a droit. De même, les conseillers municipaux ayant reçu une délégation du maire auraient droit au crédit d'heures des maires-adjoints de la commune considérée.

Par ailleurs, l'article 17 majorerait aussi les droits des élus départementaux et régionaux : les membres des assemblées concernées verraient leurs droits portés de 52 heures 30 à 70 heures (105 heures dans le texte du Sénat). Les présidents et vice-présidents disposeraient de 140 heures comme dans le texte du Sénat (au lieu de 105 heures).

Le barème, adopté par l'Assemblée nationale, rejoint, pour les conseillers municipaux, celui retenu par le Sénat lors de la dernière session, sauf pour ceux des communes de moins de 3.500 habitants pour lesquels le Sénat n'avait pas prévu de nouveaux droits.

Le barème retenu pour les maires par les députés est strictement identique à celui adopté par les sénateurs.

En revanche, le barème adopté par les députés pour les adjoints est différent de celui retenu par le Sénat, puisque les adjoints des communes de moins de 20.000 habitants auraient droit à un crédit de 70 heures (au lieu de 52 heures 30 jusqu'à 10.000 habitants et de 105 heures entre 10.000 et 20.000 habitants, dans le texte du Sénat).

Au-delà de 20.000 habitants, les députés ont prévu un crédit de 140 heures pour les adjoints (au lieu de 105 heures entre 20.000 et 30.000 habitants dans le texte du Sénat qui prévoit cependant pour les plus grandes villes le même crédit de 140 heures).

Votre commission des Lois vous propose un **amendement** pour rétablir le barème de crédit d'heures retenu par le Sénat au cours de la dernière session et **d'adopter l'article 17 ainsi modifié.**

Article 18

(art. L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales)

Compensation des pertes de revenu des conseillers municipaux non indemnisés

Votre rapporteur a exposé à l'article précédent que les autorisations d'absence accordées par l'employeur pour participer aux réunions (séances plénières et réunions de commissions de l'assemblée dont le salarié est membre ; réunion des organismes au sein desquels il représente la collectivité ès qualité) et l'utilisation de crédits d'heures n'étaient pas rémunérées par l'employeur.

La perte de revenus qui en résulte est sensible pour les élus qui ne disposent pas d'indemnités de fonction.

Aussi l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales prévoit-il pour les élus municipaux non indemnisés un droit à compensation des pertes de revenus du fait de la participation aux réunions. La compensation est versée par la commune ou par l'organisme, dans la limite de 24 heures par

élu et par an, chaque heure ne pouvant être compensée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur du SMIC. Ce droit à compensation, ouvert aux élus ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction, est donc actuellement plafonné à 230,50 euros (1.512 francs). Cette compensation ne porte pas, en revanche, sur l'utilisation des crédits d'heures.

En outre, la rédaction de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales a été interprétée comme inapplicable aux non salariés.

L'Assemblée nationale a donc décidé :

- d'étendre le champ de la compensation à la durée d'exercice du crédit d'heures ;

- d'élargir le bénéfice de ces dispositions aux élus exerçant une activité professionnelle non salariée, à raison « *du temps qu'ils consacrent à l'administration de cette commune ou de cet organisme et à la préparation des réunions des instances où ils siègent* ». Le ministère de l'Intérieur a indiqué à votre rapporteur que la durée de travail des non salariés utilisée pour l'exercice du mandat serait établie sur la base de leur déclaration, et que la compensation serait due dans la limite du crédit d'heures des salariés;

- de porter la durée maximale de la compensation, au titre de la participation aux réunions, de 24 à 72 heures par an, toujours dans la limite de une fois et demie la valeur horaire du SMIC. La compensation maximale serait donc triplée, passant de 1.512 francs à 4.536 francs (de 230,50 euros à 691,50 euros). La compensation au titre de l'utilisation du crédit d'heures serait plafonnée de la même manière.

Selon l'étude d'impact sur ce projet de loi, élaborée par le ministère de l'Intérieur, le coût de cette mesure est évalué à 53,36 millions d'euros (350 millions de francs) à la charge des collectivités territoriales concernées.

Votre commission des Lois, qui a approuvé ce dispositif, vous propose par **amendement**, d'une part d'apporter une précision rédactionnelle concernant la compensation des pertes de revenus pour les non salariés (plafonnement au montant du crédit d'heures dû aux salariés) et, d'autre part, de compléter le présent article afin de reprendre une disposition déjà adoptée par le Sénat lors de la dernière session.

Il s'agirait d'ouvrir un droit à compensation des pertes de revenus subies par un élu du fait de sa participation à des réunions à la demande du préfet ou d'une collectivité territoriale dont il n'est pas l'élu. Le bénéfice de cette disposition serait réservé aux élus municipaux ne percevant pas d'indemnités de fonction. La prise en charge de cette compensation par l'Etat ou la collectivité ayant sollicité l'élu se ferait dans les mêmes conditions que celles prévues pour les pertes de revenus consécutives à la participation à une réunion directement liée à l'exercice du mandat municipal.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 18 ainsi modifié.**

CHAPITRE II GARANTIES À L'ISSUE DU MANDAT

Article 19

(art. L. 2123-10 à L. 2123-11-1, 3128-8 à 2123-9-1,
L. 4135-8 à L. 4135-9-1 du code général des collectivités territoriales)

Formation professionnelle à l'issue du mandat

L' élu ayant interrompu son activité professionnelle pour exercer son mandat, dans le cadre de la législation sur la suspension du contrat de travail, bénéficie, lorsqu'il est réintégré dans son entreprise, à sa demande, *« d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de (son) poste de travail ou de celle des techniques utilisées »* (article L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales).

L'exercice effectif du droit à réintégration est subordonné à la disponibilité d'un emploi adéquat dans l'ancienne entreprise de l' élu.

Aucune disposition spécifique n'est, en revanche, prévue en matière de formation lorsque l' élu ne peut réintégrer son entreprise.

En outre, on rappellera que le droit à réintégration, qui ne concerne pas tous les élus (par exemple les adjoints des communes de moins de 20.000 habitants n'en sont pas bénéficiaires), cesse de s'appliquer lorsque le mandat a été renouvelé sauf si la suspension du contrat de travail a été, au total, inférieure à 5 ans.

L'article 4 de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives municipales prévoyait la fixation par un décret des conditions dans lesquelles les compétences acquises par tout élu municipal durant son mandat seraient reconnues dans son parcours professionnel pour l'ouverture des droits au congé individuel de formation prévu à l'article L. 931-1 du code du travail.

Sans s'opposer au principe ainsi proposé, le Sénat avait, le 8 février 2001, sur proposition de sa commission des Lois, écarté cette disposition, estimant, d'une part, que cette question méritait un examen attentif et une concertation avec les parties concernées, notamment au sujet de son financement, et, d'autre part, qu'il n'apparaissait pas souhaitable de s'en remettre purement et simplement au pouvoir réglementaire pour la fixation des orientations.

L'article 19 du projet de loi, auquel l'Assemblée nationale a apporté des modifications de coordination, reprend des principes comparables, mais en les précisant quelque peu.

Les élus ayant suspendu leur contrat de travail pour exercer leur mandat¹ auraient droit, à leur demande, à l'issue de leur mandat à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions de droit commun fixées par le livre IX du code de travail.

L'article 19 prévoit à cet effet que le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès au congé de formation prévu par l'article L. 931-1 du code du travail et au congé de bilan de compétences, objet de l'article L. 931-21 du même code.

Le **congé de formation** permet au salarié, durant sa vie professionnelle, de suivre, à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris dans le plan de formation de son entreprise.

Les actions de formation *« doivent permettre aux travailleurs d'accéder à un niveau supérieur de qualification, de changer d'activité ou de profession et de s'ouvrir plus largement à la culture et à la vie sociale »*.

Le congé de formation est subordonné à une ancienneté en qualité de salarié d'au moins 24 mois consécutifs ou non (36 mois pour les salariés d'entreprises artisanales de moins de 10 salariés), quelle qu'ait été la nature des contrats de travail successifs, dont 12 mois dans l'entreprise. L'ancien élu s'étant exclusivement consacré à son mandat ne peut évidemment pas remplir de telles conditions.

La durée d'exercice du ou des mandats locaux serait assimilée par le présent article à une durée d'activité salariée pour l'ouverture des droits à congé de formation.

Le congé est limité à un an, si la formation est à plein temps, ou à 1.200 heures si l'enseignement est discontinu ou à temps partiel.

Le bénéficiaire du congé individuel de formation peut obtenir la prise en charge de sa rémunération et de tout ou partie de ses frais de formation, de transport et d'hébergement, sous certaines conditions, par l'organisme paritaire auquel l'employeur verse la cotisation destinée à financer ces congés.

Le **congé de bilan de compétences** permet au salarié d'analyser ses compétences professionnelles et personnelles ainsi que ses aptitudes et motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation.

¹ Maires, adjoints de communes de plus de 20.000 habitants, présidents ou vice-présidents de conseils généraux ou régionaux.

La condition d'ancienneté en qualité de salarié est fixée, dans la plupart des cas, à 5 années consécutives ou non, quelle qu'ait été la nature des contrats de travail successifs, dont 12 mois dans l'entreprise.

Le congé de bilan de compétences ne peut excéder 24 heures de temps de travail, consécutives ou non.

Le salarié peut bénéficier d'une prise en charge de sa rémunération et des dépenses afférentes à ce congé, par l'organisme paritaire auquel l'employeur verse ses cotisations au financement de la formation professionnelle.

L'article 19 assimilerait, pour l'ouverture des droits au congé de bilan de compétence comme au congé de formation, la durée d'exercice du mandat à une durée d'activité salariée.

Cet article prévoit, en outre, dans les chapitres du code général des collectivités territoriales concernant les conditions d'exercice des mandats municipaux, départementaux et régionaux, la création d'une nouvelle sous-section relative aux garanties accordées à l'issue du mandat.

Favorable quant à leur principe à des dispositions facilitant la réinsertion professionnelle de l'élu après l'exercice d'un mandat local, votre commission des Lois s'interroge cependant sur la **charge financière du dispositif proposé** qui, à défaut de dispositions particulières, **serait supportée par les entreprises dans les conditions de droit commun fixées par le code du travail, mais à raison d'activités étrangères à l'objet de l'entreprise (l'exercice d'un mandat local).**

Votre commission des Lois vous propose en conséquence par **amendement de supprimer l'article 19** du projet de loi.

Article additionnel après l'article 19

(art. L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7

du code général des collectivités territoriales)

Extension du régime de suspension du contrat de travail

Par amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 19, votre commission des Lois vous propose de confirmer l'extension du régime de suspension du contrat de travail, déjà adopté par le Sénat les 27 janvier et 8 février 2001, lors de l'examen des propositions de loi relatives à la démocratie locale.

L'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 3 février 1992 précitée, a institué pour certains élus municipaux salariés un régime de **suspension du contrat de travail** pour leur permettre de se consacrer à plein temps à leur mandat. Ce régime avait été initialement créé

pour les parlementaires par la loi n° 73-4 du 2 janvier 1973 et les articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail.

La loi du 5 avril 2000 précitée a élargi le bénéfice de ce régime à **tous les maires** (au lieu de ceux des communes d'au moins 10.000 habitants) **et aux maires adjoints des communes d'au moins 20.000 habitants** (au lieu de 30.000 habitants). Selon l'article L. 2123-11 du code général des collectivités territoriales, les fonctionnaires de l'Etat, territoriaux ou hospitaliers exerçant les mêmes fonctions électives sont placés, sur leur demande, en position de détachement.

Les **présidents et vice-présidents des assemblées régionales et départementales** bénéficient de la législation sur la suspension du contrat de travail, dans les mêmes conditions que les maires et les adjoints des communes d'au moins 20.000 habitants.

Le bénéfice de la suspension du contrat de travail, conditionné par la justification d'un an d'ancienneté dans l'entreprise, permet au salarié élu de disposer d'un droit à réintégration, à l'issue de son mandat, dans son emploi précédent ou dans un emploi analogue, assorti d'une rémunération équivalente, l'élu bénéficiant des avantages acquis par les salariés de sa catégorie pendant son mandat et, si nécessaire, d'une réadaptation professionnelle.

Le droit à réintégration n'est cependant pas maintenu après le premier renouvellement du mandat sauf si la suspension du contrat de travail a été, au total, inférieure à 5 ans. A l'issue de ce délai, l'ancien élu ne dispose alors plus, pendant un an, que d'une priorité d'embauche dans un emploi correspondant à sa qualification avec maintien des avantages qu'il avait acquis avant son départ de l'entreprise.

Outre l'éventualité d'une réintégration ou d'une réembauche, subordonnée à la disponibilité d'un emploi adéquat dans l'ancienne entreprise de l'élu, **l'intérêt principal de ce régime tient au fait qu'il ouvre droit à un régime de protection sociale pendant la durée du mandat.**

La suspension du contrat de travail pour permettre à un élu de se consacrer entièrement à son mandat a en effet pour conséquence, lorsqu'il ne relève plus à titre obligatoire d'un régime de sécurité sociale, de lui faire bénéficier d'une **affiliation au régime général pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité** (article L. 2123-25 du code général des collectivités territoriales). L'article 36 du projet de loi étend le droit de ces élus aux prestations en espèces de l'assurance maladie (voir le commentaire de cet article)

Les mêmes élus, s'ils n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse, sont **affiliés au régime d'assurance**

vieillesse du régime général de la sécurité sociale (article L. 2123-26 du code général des collectivités territoriales).

Les cotisations sont, dans les deux cas, assises sur les indemnités de fonction.

L'extension du régime de suspension du contrat de travail à de nouvelles catégories d'élus aurait pour avantage principal de leur faire parallèlement bénéficier d'une protection sociale, dès lors qu'ils décideraient d'interrompre leur activité professionnelle pour exercer leurs responsabilités.

Votre commission vous propose d'étendre le régime de suspension du contrat de travail de l'élu salarié à tous les maires adjoints (au lieu de ceux des villes de plus de 20.000 habitants) **et aux membres des assemblées départementales et régionales** (au lieu de leurs présidents et vice-présidents seulement).

Ce faisant, il s'agirait de reprendre une disposition déjà adoptée par le Sénat le 19 octobre 1999 en deuxième lecture du projet de loi relatif aux incompatibilités entre mandats électoraux et fonctions électives et supprimées par l'Assemblée nationale dans la suite de cette procédure législative. Cette disposition répondrait aussi aux propositions formulées par l'Association des maires de France et par la mission sénatoriale sur la décentralisation, adoptée par le Sénat lors du vote des propositions de loi, le 17 janvier et le 8 février 2001.

Toutefois, comme l'a souligné l'Association des maires de France, la portée d'une telle mesure serait probablement limitée dans la mesure où, même avec la revalorisation des indemnités de fonction des maires adjoints prévue aux articles 28 et 29 du projet de loi, une grande majorité des maires-adjoints percevraient une indemnité inférieure à 4.000 francs.

Tel est l'objet de **l'amendement** que votre commission des Lois vous propose pour insérer un article additionnel après l'article 19.

Article 19 bis

(art. L. 207 du code électoral)

Incompatibilité du mandat de conseiller général avec les fonctions d'employé des bureaux de préfecture ou de sous-préfecture

L'article L. 207 du code électoral que le présent article tend à modifier est relatif au régime des incompatibilités professionnelles applicables aux conseillers généraux.

On rappellera qu'une incompatibilité ne fait pas obstacle au dépôt d'une candidature mais contraint à une option après l'élection, et ce

contrairement à l'inéligibilité qui a pour effet de rendre une candidature irrecevable.

Parmi les fonctions incompatibles avec un mandat de conseiller général, l'article L. 207 du code électoral prévoit celles d'employés des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture.

Le texte proposé limiterait cette incompatibilité aux employés de catégories A et B. Il résulte d'un amendement de Mme Martine Lignières-Cassou, non examiné par la commission des Lois mais sur lequel M. Bernard Derosier, rapporteur, a donné un avis favorable à titre personnel.

Le Gouvernement a émis un avis défavorable sur cet amendement, au motif qu'il n'avait pas de lien avec le texte en discussion.

Votre commission des Lois relève, par exemple, que les dispositions du titre V du projet de loi, concernant les opérations de recensement, n'ont guère plus de lien avec la démocratie de proximité, intitulé et en principe, objet du présent projet de loi et que de nombreuses dispositions de ce texte n'ont pas de rapport les unes avec les autres...

La mesure proposée, justifiée dans son principe puisqu'elle vise à écarter d'une incompatibilité professionnelle des fonctionnaires d'exécution, présente l'inconvénient d'être ponctuelle alors que ce régime des incompatibilités mériterait une révision d'ensemble. C'est dans cet esprit que le Sénat s'était attelé, au cours de la dernière session, à réviser non pas les incompatibilités mais les inéligibilités professionnelles, en adoptant à cet effet une proposition de loi organique (pour les parlementaires) et une proposition de loi (pour les mandats locaux)¹.

Il s'agissait d'une mise à jour requise par le Conseil constitutionnel dans ses observations sur les élections sénatoriales du 24 septembre 1995, puis dans celles relatives au renouvellement du 27 septembre 1998². On aurait de ce fait pu imaginer que le Gouvernement, à défaut d'avoir lui-même pris l'initiative du dépôt d'un projet de loi organique et d'un projet de loi, comme le Conseil constitutionnel l'a demandé, sollicite une inscription des textes adoptés par le Sénat à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur s'est donc interrogé sur l'opportunité d'introduire dans le présent projet de loi les dispositions des textes votés par le Sénat, sur les inéligibilités professionnelles. Une raison de procédure lui est cependant apparue.

¹ Textes adoptés au cours de la séance mensuelle réservée du 17 mai 2001. Voir les rapports de M. Patrice Gélard, n°s 309 et 310 (200-2001).

² Publiées aux JO respectivement des 26 juillet 1996 et 11 décembre 1998.

En effet, la mise à jour des inéligibilités (et des incompatibilités) paraît devoir être menée parallèlement, pour des raisons de cohérence, pour les parlementaires et pour les élus locaux. Or, les règles concernant les premiers relèvent de la loi organique et celles concernant les seconds procèdent de la loi ordinaire.

La démarche suivie par le Sénat en mai dernier, consistant à l'adoption de deux textes, l'un de nature organique et l'autre de nature ordinaire, était donc la seule possible, et il appartient à l'Assemblée nationale d'y apporter la suite qui convient.

Dans ces conditions, votre commission des Lois vous propose par **amendement de supprimer l'article 19 bis** du projet de loi.

Article 20

(art. L. 2123-11, L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2)

Allocation différentielle de fin de mandat

Après le Sénat en janvier et février dernier, l'Assemblée nationale propose, à l'article 20, la création d'une **allocation différentielle de fin de mandat**.

Notre collègue, M. Jean-Paul Delevoye, avait exposé, dans son rapport au nom de la commission des Lois sur les propositions de loi relatives à la démocratie locale¹, les **diverses suggestions formulées** pour créer un dispositif financier d'aide à la réinsertion professionnelle à l'issue d'un mandat électif.

Ces propositions, émanant de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation, présidée par M. Michel Mercier et dont M. Jean-Paul Delevoye était le rapporteur², de l'Association des maires de France, de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, visaient toutes, selon des modalités variables, à accorder aux élus recherchant une réintégration professionnelle, une indemnité pendant les six mois suivant le terme du mandat afin de compenser éventuellement une perte de revenus.

La mission sénatoriale a préconisé un financement de la mesure par les collectivités territoriales afin d'assurer une mutualisation entre celles-ci.

Le régime, institué par le Sénat le 17 janvier 2001 et confirmé par lui le 8 février 2001, concernait tous les élus ayant perçu des indemnités de fonction et ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle au cours de leur mandat, dont les revenus seraient, à l'issue de ce mandat, inférieurs à ces indemnités.

¹ n° 177 (200-2001).

² n° 447 (1999-2000).

La compensation prévue était égale à la différence entre les indemnités de fonctions perçues au titre du dernier mandat et les revenus perçus à l'issue du mandat (revenus professionnels ou prestations d'assurance chômage).

Selon le texte adopté par le Sénat, le bénéficiaire ne pouvait pas percevoir d'autres indemnités de fonction au titre d'un autre mandat en cours et la compensation ne pouvait jamais dépasser le montant des indemnités de fonctions afférentes au dernier mandat.

Enfin, le Sénat avait prévu un financement de l'allocation de fin de mandat « par les cotisations des élus concernés dans des conditions fixées par décret ».

L'Assemblée nationale a, pour sa part, adopté sans modification l'article 20 du projet de loi, instituant une allocation différentielle de fin de mandat. Le dispositif proposé s'inspire de celui retenu par le Sénat.

L'allocation différentielle de fin de mandat concernerait les maires des communes d'au moins 1.000 habitants, les adjoints de celles d'au moins 20.000 habitants, les présidents et vice-présidents de conseils généraux ou régionaux. Elle ne s'appliquerait donc pas à tous les élus bénéficiaires d'une indemnité de fonction.

Selon M. Bernard Derosier, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le choix du seuil de 1.000 habitants pour les maires résulte de la constatation que dans les petites communes, ceux-ci poursuivent leur activité professionnelle.

Le montant mensuel de l'allocation serait au plus égal à 80 % de la différence entre, d'une part, le montant de l'indemnité brute mensuelle perçue pour l'exercice des fonctions électives, dans la limite des taux maximaux à l'exclusion de toutes majorations légales, et, d'autre part, des ressources perçues à l'issue du mandat. Le dispositif adopté par le Sénat prévoyait, pour cette indemnité différentielle un taux maximum de 100 % et comme base de calcul les indemnités de fonction effectivement perçues, qu'elles aient été majorées ou non. Le ministère de l'Intérieur a fait valoir à votre rapporteur que les indemnités de chômage, auxquelles dans une certaine mesure cette allocation pourrait être assimilée, n'avaient généralement pas un taux supérieur à celui de 80%.

L'allocation serait versée pendant six mois au plus et non cumulable avec une autre allocation différentielle de fin de mandat.

Le dispositif concernerait les non salariés comme les salariés. S'agissant des non salariés, le décret d'application prévu au présent article prévoirait que l'allocation leur serait versée sur la base d'une déclaration de leurs revenus, afin de simplifier la procédure et de ne pas prendre le risque

d'un retard dans le versement de l'allocation, comme l'a indiqué à votre rapporteur le ministère de l'Intérieur.

Le présent article complète aussi le 3° du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale afin d'inclure l'allocation différentielle dans l'assiette de la contribution sociale généralisée, comme le sont déjà les indemnités de fonction des élus locaux.

Le financement de l'allocation de fin de mandat, évalué à 38 millions de francs par l'étude d'impact du projet de loi, fait l'objet de l'article 21 ci-après.

Votre commission des Lois a approuvé le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, estimant, à la réflexion, que l'allocation pouvait être limitée aux maires des communes d'au moins 1.000 habitants et aux adjoints de celles d'au moins 20.000 habitants, sachant que **les responsables des plus petites communes n'interrompent pas leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat**. Cette position justifierait, en outre leur exclusion du dispositif de financement de la mesure (voir ci-après le commentaire de l'article 21). Elle a également retenu le taux de 80 % pour l'allocation différentielle.

En revanche, votre commission des Lois a estimé que toutes les indemnités de fonction précédemment perçues au titre du mandat en cause devaient être incluses dans le calcul du montant de l'allocation différentielle de fin de mandat, y compris les majorations légales prévues à l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales (communes chefs-lieux classées...).

Elle vous propose un **amendement** à cet effet et **d'adopter l'article 20 du projet de loi ainsi modifié**.

Article 21

(art. L. 1621-2 et L. 2122-35

du code général des collectivités territoriales)

**Financement de l'allocation de fin de mandat -
Honorariat des maires**

Cet article concerne le **financement de l'allocation différentielle de fin de mandat** prévue à l'article 20 du projet de loi.

Selon le projet de loi, celui-ci serait assuré par un fonds créé à cet effet et alimenté par les **cotisations des collectivités assises sur le montant maximal des indemnités de fonction de leurs élus**.

Le Sénat avait, pour sa part, et après un débat approfondi, prévu un financement de ce dispositif par les cotisations des élus concernés dans des conditions fixées par décret. Lors de l'examen des propositions de loi sur

la démocratie locale au cours de la précédente session, le Sénat avait en effet adopté un amendement en ce sens de notre collègue M. Jean Arthuis et les membres du groupe de l'Union centriste. La commission des Lois, sur la proposition de son rapporteur, M. Jean-Paul Delevoye, avait cependant préconisé un financement par les collectivités locales concernées. Le projet adopté par l'Assemblée nationale a prévu un financement par l'ensemble des collectivités (sauf les communes de moins de 1.000 habitants, dont les élus ne seraient pas concernés par le dispositif).

Le dispositif proposé prévoit la création d'un fonds de financement dont la gestion serait assurée par la Caisse des dépôts et consignations, qui assurerait chaque année une information du Comité des finances locales sur son bilan de gestion.

Ce fonds, chargé du versement de l'allocation de fin de mandat, serait donc alimenté par les cotisations versées par les communes de plus de 1.000 habitants (les maires des communes plus petites ne bénéficiant pas du dispositif), les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre.

L'assiette de cette cotisation, obligatoire et annuelle, serait constituée par le **montant total des indemnités maximales** susceptibles d'être allouées par la collectivité ou l'EPCI à ses élus.

On observera que la commission des Lois de l'Assemblée nationale a écarté la proposition de M. Jean-Antoine Leonetti de retirer de l'assiette les indemnités des adjoints des communes de moins de 20.000 habitants (qui ne seraient pas bénéficiaires de l'allocation de fin de mandat).

Le taux de la cotisation serait fixé par décret « *compte tenu des besoins de financement du fonds* », mais ne pourrait pas dépasser 1,5 %.

Le débat principal soulevé par cet article porte sur la charge du financement : doit-elle reposer sur les collectivités territoriales, comme le proposent les députés, ou bien sur les élus ?

Votre rapporteur a précédemment indiqué que le ministère de l'Intérieur évaluait la dépense à 5,79 millions d'euros (38 millions de francs).

La commission des Lois du Sénat avait estimé **qu'une collectivité locale devait supporter les charges de la solidarité à manifester à l'égard de ses anciens élus**, tout en convenant de ce que la réflexion à ce sujet devait se poursuivre.

Notre collègue M. Jean Arthuis, suivi par le Sénat, avait préféré un système de **mutualisation entre élus, qui permettait de ne pas imposer de nouvelles dépenses aux collectivités.**

Votre commission des Lois vous propose par **amendement de confirmer le principe déjà décidé par le Sénat au cours de la dernière session**. L'allocation différentielle de fin de mandat serait **financée par les élus** ayant vocation à en bénéficier, ce qui implique, en particulier que les maires des communes de moins de 1.000 habitants et les adjoints de celles de moins de 20.000 habitants seraient exonérés de cotisations.

L'assiette de la cotisation serait constituée des indemnités de fonction effectivement versées et son taux serait fixé par décret.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse, après avis favorable du Gouvernement et défavorable de la commission, reprenant dans un nouveau paragraphe II une disposition adoptée par le Sénat sur l'honorariat des maires. Cette question étant distincte de l'objet du présent article, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de la disjoindre du présent article pour la reprendre sous la forme d'un article additionnel après le présent article.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 21 du projet de loi ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 21
(art. L. 2122-35, L. 3123-29 et L. 4135-29
du code général des collectivités territoriales)
Honorariat des élus locaux

Le Sénat a en effet voté le 17 janvier 2001 une proposition de loi de notre collègue M. Serge Mathieu tendant à assouplir les conditions dans lesquelles l'honorariat peut être accordé aux **maires** et adjoints, l'article L. 2122-35 étant modifié à cet effet.

Celui-ci est subordonné à l'exercice des fonctions pendant 18 ans dans une seule commune.

Selon cette proposition de loi, les fonctions de maire ou d'adjoint pourraient, au cours de ces 18 ans, avoir été exercées dans plusieurs communes.

L'Assemblée nationale a repris cette disposition à l'article précédent.

Après réflexion, votre commission des Lois estime que l'honorariat ne devrait pouvoir être conféré que pour des fonctions exercées dans une commune déterminée et non dans plusieurs communes, successivement. Elle n'a donc pas repris cette disposition.

L'Assemblée nationale a aussi prévu, à l'article 30 bis, d'instituer un honorariat pour les anciens membres des **assemblées départementales** ayant exercé leur mandat pendant au moins 18 ans dans le même département. A cet

effet, elle a créé au nouvel article L. 3123-29 dans le code général des collectivités territoriales en adoptant un amendement, sur lequel le Gouvernement a émis un avis de sagesse et que la commission des Lois n'avait pas examiné.

Cette disposition trouverait mieux sa place dans le présent chapitre concernant les garanties à l'issue du mandat que dans celui sur les indemnités de fonction où les députés l'avait insérée.

L'honorariat des conseillers généraux serait attribué sur proposition du conseil général par le préfet aux élus départementaux ayant exercé leurs mandats pendant au moins 18 ans dans le même département.

Votre commission des Lois estime que **l'assemblée délibérante concernée ne doit pas avoir à se prononcer sur l'attribution de l'honorariat à un ancien élu** qui peut appartenir à une ancienne majorité. Elle vous propose en conséquence que la décision du préfet ne soit pas subordonnée à une initiative de l'assemblée départementale.

Votre commission des Lois vous propose en outre les mêmes dispositions en faveur des anciens **conseillers régionaux**, en créant à cet effet un nouvel article L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales.

Elle vous propose en conséquence un **amendement** pour insérer un article additionnel après l'article 21 afin de regrouper dans un seul article du projet de loi ces dispositions sur l'honorariat des élus départementaux et régionaux, étant précisé toutefois que l'honorariat n'est assorti d'aucun avantage financier.

Article 21 bis (nouveau)

(art. L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales)

**Interdiction de sanctions discriminatoires
à l'encontre des salariés élus municipaux**

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'accord du Gouvernement, un amendement de M. Jacques Brunhes et de M. Bernard Derosier, rapporteur, pour interdire les sanctions discriminatoires à l'encontre des salariés élus municipaux.

Des dispositions ont déjà été prévues à cet effet.

Selon l'article L. 2123-7 du code général des collectivités territoriales, aucune modification de la durée et des horaires prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison de l'absence autorisée de l'élu pour l'exercice de son mandat, si ce n'est avec son accord.

L'article L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales a pour objet de protéger la carrière de l'élu salarié autorisé à s'absenter pour

participer aux réunions liées à l'exercice de son mandat ou pour utiliser un crédit d'heures.

Le texte interdit tout licenciement, déclassement professionnel ou sanction disciplinaire motivé par de telles absences, sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.

Le cas échéant, la réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

L'article 21 bis du projet de loi prévoit de compléter la protection de l'élu local à l'égard de toute décision discriminatoire qui serait prise, à son encontre par l'employeur à raison de l'utilisation faite par l'élu des dispositions légales concernant les autorisations d'absence pour participer aux réunions et sur le crédit d'heures.

A cet effet, l'article L. 2123-8 du même code serait complété pour protéger le salarié élu local en interdisant à l'employeur la prise de l'une des décisions « visées à l'article L. 412-2 du code du travail ».

L'article L. 412 du code du travail s'oppose à ce que l'employeur prenne en considération l'appartenance à un syndicat ou l'exercice d'une activité syndicale pour arrêter ses décisions en ce qui concerne notamment l'embauchage, la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux, les mesures de discipline et de congédiement.

Le texte prévoit aussi que toute mesure prohibée est considérée comme abusive et donne lieu à dommages et intérêts, ces dispositions étant d'ordre public.

L'employeur ne pourrait donc pas prendre de telles mesures à l'encontre d'un salarié au motif qu'il serait élu local ou en raison de l'exercice d'une activité liée à un mandat local.

Le Sénat n'avait pas retenu une telle disposition, votre commission des Lois ayant fait valoir que, sur le plan des principes, il n'était peut-être pas souhaitable d'assimiler la situation des élus salariés à celle des salariés syndiqués. Il ne lui est pas apparu opportun d'accorder aux élus un statut destiné à prévenir les conflits avec les employeurs. Sur un plan pratique, la preuve serait difficile à apporter.

On observera cependant que le Sénat a adopté le 17 janvier 2001, malgré l'avis défavorable de votre commission des Lois, un amendement dont les principes sont comparables, bien que ne faisant pas référence au code de travail. Ce texte prévoyait que le candidat à une élection locale ne pouvait, sauf faute d'une exceptionnelle gravité, être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un licenciement « à compter du jour où sa candidature est annoncée ».

Cette protection s'appliquait pendant la durée du mandat et les six mois qui suivent et, en cas de non élection, dans les six mois après le scrutin.

Votre commission des Lois considère, après réflexion, que les articles L. 2123-7 et L. 2123-8 précités du code général des collectivités territoriales assurent une protection adéquate de l' élu local salarié sans qu'il soit nécessaire d'ajouter des dispositions supplémentaires, susceptibles de lui conférer un statut de salarié protégé.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence **par amendement de supprimer l'article 21 bis du projet de loi.**

CHAPITRE III FORMATION EN DÉBUT ET EN COURS DE MANDAT

Les élus locaux ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions, dans des conditions similaires fixées par le code général des collectivités territoriales¹.

Les textes prévoient le remboursement par la collectivité des frais de formation exposés par l' élu (déplacement, séjour, enseignement), les conditions de prise en charge des pertes de revenu subies par celui-ci (dans la limite de six jours par élu et par mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance, soit 461,16 euros ou 3.025 F) et un congé de formation (dans la limite de six jours par mandat également).

Jusqu'à la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le plafond des dépenses de formation était de 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune. La renonciation par les élus à tout ou partie de leurs indemnités de fonction avait donc pour conséquence une diminution parallèle des possibilités de formation.

L'article 65 de la loi du 12 juillet 1999 précitée a porté, pour les communes seulement, ce plafond à 20 % des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus. Le budget communal de formation est donc désormais fixé, au maximum, par rapport à un plafond légal et ne dépend plus d'une décision du conseil municipal sur les indemnités effectivement allouées aux élus.

¹ Pour les élus municipaux : art. L. 2123-12 et suivants
Pour les élus départementaux : art. L. 3123-10 et suivants
Pour les élus régionaux : art. L. 4135-10 et suivants

En revanche, pour les élus départementaux et régionaux, le plafonnement des dépenses de formation demeure fixé à 20 % des crédits effectivement ouverts par la collectivité concernée pour les indemnités de fonction.

Article 22

(art. L. 2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10
du code général des collectivités territoriales)

Délibérations relatives à la formation

Cet article organise les conditions dans lesquelles les assemblées délibérantes déterminent leur politique de formation, que **les textes en vigueur laissent à la libre appréciation des assemblées concernées** dans le cadre législatif ci-dessus rappelé.

Le texte prévoit une **obligation de délibération de l'assemblée sur la politique de formation de ses membres dans un délai de trois mois après son renouvellement**. La délibération porterait sur « l'exercice du droit à formation » de ses membres . Elle déterminerait les orientations de la formation des élus « dans le respect du droit à formation de chacun d'eux ».

Selon le ministère de l'Intérieur, cette délibération devrait favoriser la connaissance par les élus de leurs droits en la matière et contribuer à une clarification des conditions d'utilisation des crédits de formation tout en veillant à préserver le caractère individuel de ces droits.

Il est vrai que la complexité des difficultés que les élus doivent affronter ne s'accompagne pas, dans la plupart des cas, d'une progression parallèle de l'utilisation des crédits de formation.

Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont donc pour objet de favoriser la réflexion des collectivités territoriales sur leur politique de formation.

L'article 22 prévoit aussi que **chaque année, l'assemblée devra fixer**, dans les mêmes conditions, **la répartition des crédits ouverts pour l'exercice du droit à formation**.

Selon le présent article, les délibérations seraient prises à la **majorité des deux tiers** des suffrages exprimés (actuellement, à défaut de dispositions particulières, la majorité simple suffit). Lorsque cette majorité n'aurait pas pu être atteinte, les crédits seraient également répartis entre les conseillers, afin de ne pas faire obstacle à l'adoption d'une délibération.

Enfin, le texte reprend la disposition adoptée par le Sénat selon laquelle un **tableau récapitulatif des actions de formation** des élus serait **annexé au compte administratif**. Les députés ont ajouté que ce tableau donnerait lieu à un débat annuel sur la formation des élus.

Votre commission des Lois ne souhaite pas enfermer les collectivités dans des règles trop strictes, préférant laisser celles-ci décider librement de leurs procédures. Elle considère **qu'il appartient aux assemblées de décider de la périodicité de leurs délibérations en matière de formation.**

En outre, prévoir une majorité renforcée des deux tiers pour les délibérations relatives à la formation, dans le souci de garantir les droits des minorités, pourrait ne pas être efficace dans un conseil municipal dont la majorité aurait été élue avec 50% des voix et qui, compte tenu de la prime majoritaire prévue par le code électoral, aurait obtenu approximativement les trois quarts des sièges.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose par **amendement** une nouvelle rédaction de cet article sans reprendre les dispositions sur l'obligation de délibérer après un renouvellement et sans celles sur la majorité renforcée, pour ne maintenir que la disposition déjà votée par le Sénat, prévoyant qu'un tableau récapitulant les actions de formation serait annexé au compte administratif de la collectivité concernée. La disposition ajoutée par les députés selon laquelle ce tableau donnerait lieu à un débat chaque année serait maintenue.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 22 ainsi modifié.**

Article 23

(art. L. 2123-13, L. 3123-11 et L. 4135-11
du code général des collectivités territoriales)

Congé de formation pour les élus locaux salariés

Les élus salariés disposent d'un droit à congé de formation pour chaque mandat local acquis ou renouvelé et quel que soit le nombre de mandats exercés simultanément. Ce droit s'applique à tous les membres des assemblées délibérantes.

L'Assemblée nationale a repris une disposition adoptée par le Sénat et qu'elle avait, elle aussi, adoptée dans la proposition de loi précitée de Mme Jacqueline Fraysse sur les fonctions électives municipales, **portant de six à dix-huit jours la durée du congé de formation, pour tous les mandats locaux.**

De plus, l'Assemblée nationale a souhaité **favoriser une utilisation en début de mandat des droits en la matière pour les maires et leurs adjoints et pour les présidents et vice-présidents des assemblées départementales et régionales.** Ceux-ci verraient leur droit à formation fixé à **six jours au cours de la première année de leur mandat, non reportable sur les années suivantes.** En d'autres termes, les élus concernés qui n'auraient pas utilisé au cours de la première année de leur mandat leurs six

jours de congé de formation ne disposeraient plus, pour la suite de leur mandat, que de douze jours, soit le double des droits actuels pour la totalité du mandat.

Sur le principe, former un nouvel élu au début de son mandat apparaît, le plus souvent, préférable, mais faut-il pour cela imposer une règle rigide qui ne tiendrait pas compte de l'expérience de l'élu et des mandats précédemment exercés ?

Votre commission des Lois, tout en convenant de ce qu'une formation en début de mandat est préférable, du moins quand elle est possible, souhaite **que la majoration des congés de formation puisse être librement utilisée durant le mandat, en fonction des contraintes particulières.**

En conséquence elle vous propose par **amendement** de supprimer la fixation à six jours non reportables sur les années suivantes des droits à congé de formation des responsables de collectivités et **d'adopter l'article 23 ainsi modifié.**

Article 24

(art. L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12
du code général des collectivités territoriales)

Compensation des pertes de revenu pour formation - Plafond de dépenses de formation

L'article L. 2123-13 du code général des collectivités territoriales établit le principe du droit à remboursement par la collectivité des frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement engagés par l'élu local pour sa formation.

Ce texte prévoit aussi que les pertes de revenu de l'élu sont supportées par la collectivité dans la limite d'un plafond de six jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC (461,16 euros ou 3.025 francs) pour la durée du mandat.

Parallèlement à l'augmentation de la durée du congé de formation, prévue à l'article 23, et comme le Sénat l'avait décidé le 17 janvier et le 8 février 2001, **les pertes de revenus liées à sa formation seraient prises en charge dans la limite de 18 jours au lieu de six, les autres conditions étant inchangées.**

La compensation pourrait donc atteindre, **sur la durée du mandat, la somme de 1.383,48 euros** (9.075 francs). Elle devra cependant intervenir dans le cadre des dispositions sur le plafond des dépenses de formation.

Précisément, l'article 24 transpose aux départements et aux régions la solution déjà retenue pour les communes¹ en ce qui concerne le plafond de dépenses de formation pour les élus.

Actuellement, pour les départements et les régions, ce plafond est fixé à 20 % du montant total des crédits effectivement ouverts au titre des indemnités de fonction.

Il en résulte que la renonciation à tout ou partie de ses indemnités de fonction par un élu départemental ou régional a pour effet de diminuer parallèlement le plafond des dépenses de formation de la collectivité concernée.

Selon le texte proposé, le plafond serait fixé, pour toutes les collectivités, à 20 % des indemnités susceptibles d'être allouées.

Votre commission des Lois vous propose de confirmer les votes précédents du Sénat et donc **d'adopter sans modification l'article 24 du projet de loi.**

Article 25

(art. L. 2123-14-1 nouveau
du code général des collectivités territoriales)

Mutualisation de la formation des élus au niveau intercommunal

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à permettre aux communes de transférer à un établissement public de coopération intercommunale auquel elles appartiennent l'organisation et les moyens de la formation de leurs élus².

Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale pourraient ainsi transférer à ce dernier les compétences qu'elles détiennent en application de l'article L. 2123-12 (voir article 22 du présent projet de loi). Ce transfert s'opérerait dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17 : transfert à tout moment de tout ou partie de la compétence ; décision par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale (soit deux tiers des communes et la moitié de la population totale, soit la moitié des communes et deux tiers de la population) ; transfert des biens et des moyens nécessaires à l'exercice de la compétence ; continuité juridique et substitution

¹ Par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (article 65).

² Proposition n° 90 du rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy.

de l'établissement public de coopération intercommunale à la commune dans ses droits et obligations.

Le transfert entraînerait de plein droit la prise en charge par le budget de l'établissement public de coopération intercommunale des frais de formation visés à l'article L. 2123-14 (modifié par l'article 24 du présent projet de loi).

Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale se prononcerait sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres, afin d'en fixer les orientations, dans le respect du droit à la formation de chacun d'entre eux.

L'organe délibérant déterminerait chaque année dans les mêmes conditions la répartition des crédits ouverts pour l'exercice du droit à la formation. Ces délibérations seraient prises à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. A défaut, les crédits de formation seraient répartis également entre les conseillers.

Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par l'établissement public de coopération intercommunale serait annexé au compte administratif. Il donnerait lieu à un débat annuel sur la formation des conseillers municipaux.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** de coordination avec la solution retenue à l'article 22.

Elle vous propose d'adopter l'article 25 **ainsi modifié**.

CHAPITRE IV INDEMNITÉS DE FONCTION

La loi fixe, pour les indemnités de fonction des élus locaux, un **montant maximal** en fonction de la population de la collectivité concernée, à charge pour les assemblées délibérantes de décider dans cette limite du montant des indemnités versées à ceux de leurs élus pour lesquels la loi a prévu de telles indemnités.

Les indemnités maximales sont fixées par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (indice 1015, soit 3.540,86 euros ou 23.226,50 francs).

Les assemblées délibérantes sont, dans certains cas, autorisées à verser à certains de leurs élus des indemnités supérieures à leur montant maximal, à la condition que les majorations soient compensées par

l'attribution à d'autres élus d'indemnités d'un montant inférieur, **chaque collectivité devant donc se conformer à une « enveloppe globale ».**

Les indemnités des élus titulaires de plusieurs mandats sont **écrêtées à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire**, l'élu pouvant choisir l'indemnité de fonction sur laquelle le prélèvement sera opéré. Dans ce cas, la partie écrêtée peut être attribuée à un autre élu.

Les indemnités de fonction sont soumises à **imposition** dans les conditions fixées par l'article 204-0 bis du code général des impôts ainsi qu'à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale.

Article 26

(art. L. 2123-20-1, L. 3123-15-1 et L. 4135-15-1
du code général des collectivités territoriales)

Délibérations sur les indemnités de fonction

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit tout d'abord **une délibération des assemblées des collectivités territoriales sur les indemnités de fonction de leurs élus, dans un délai de trois mois après leur renouvellement.**

L'Assemblée nationale a aussi prévu que, **dans les communes de moins de 1.000 habitants**, sous réserve des dispositions sur l'écrêtement des indemnités des élus exerçant simultanément plusieurs mandats, **l'indemnité allouée au maire serait fixée à son taux maximal, sauf délibération contraire expresse du conseil municipal.** Cette disposition ne concernerait pas les majorations légales d'indemnités de fonction prévues par l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales.

Votre rapporteur a déjà exposé que, selon les textes en vigueur, il appartenait aux assemblées délibérantes de fixer le montant des indemnités de fonction dans la limite du plafond légal.

Or, spécialement dans les petites communes, de nombreux élus renoncent à percevoir le montant maximal des indemnités, en dépit des charges qu'ils assument, dans l'unique préoccupation de ne pas alourdir les finances locales.

Il arrive parfois aussi qu'à la suite de dissensions au sein du conseil municipal, les indemnités de fonction ne soient pas fixées à un niveau suffisant pour tous les élus.

Telles sont les motivations de l'Assemblée nationale, dont le dispositif est cependant limité aux maires des petites communes (moins de 1.000 habitants), principaux élus pour lesquels, il est vrai, se pose la question.

Elle a, ce faisant, rejeté un amendement étendant le dispositif proposé aux maires de toutes les communes, sans seuil de population. Le Gouvernement, comme la commission des Lois, avait donné un avis défavorable à cet amendement, craignant qu'il favorise la professionnalisation du mandat local.

Le Sénat, pour sa part, suivant les suggestions de l'Association des maires de France, avait retenu, au cours de la précédente session, le même principe, pour tous les élus bénéficiaires d'indemnités de fonction.

Le principe de la fixation d'indemnités de fonction à leur montant maximum sauf décision contraire préserve la liberté de décision des collectivités qui pourront en effet toujours fixer ces indemnités à un niveau inférieur à celui du plafond légal. Un tel système ne fait pas obstacle à ce que, en fonction des charges respectives des différents élus, l'assemblée majore certaines indemnités et en minore d'autres, tout en restant dans « l'enveloppe globale », comme l'exige la loi.

Il convient de rappeler en effet que, selon l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales, les maires-adjoints peuvent percevoir une indemnité d'un montant supérieur au maximum légal¹, à condition que la somme des indemnités de fonctions effectivement allouées aux élus municipaux ne soit pas supérieure au montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints.

Une indemnité peut être versée aux conseillers municipaux ayant reçu une délégation du maire, à ceux des communes de moins de 100.000 habitants qui exercent des mandats spéciaux et à ceux des communes de plus de 100.000 habitants². Dans les deux premiers cas, le versement des indemnités doit être conforme à l'enveloppe globale.

Le conseil municipal peut donc majorer les montants des indemnités qu'il alloue, en compensant ces majorations par des minorations.

Il n'est pas apparu souhaitable à votre commission de remettre en cause cette « enveloppe globale » d'indemnités de fonction, comme le prévoit dans certains cas l'article 29 du projet de loi (voir ci-après commentaire de cet article).

Votre commission des Lois vous propose de retenir les dispositions de cet article limitant aux maires des communes de moins de

¹ 40 % de l'indemnité maximale du maire telle qu'elle était fixée avant la loi du 5 avril 2000 dans les communes de moins de 100.000 habitants et 50 % de celle-ci dans les villes plus peuplées.

² Les barèmes d'indemnités de fonction des adjoints et des conseillers municipaux font l'objet des articles 28 à 30 du projet de loi. Le texte ne prévoit en revanche aucune évolution de celles des maires, compte tenu des majorations intervenues par la loi du 5 avril 2000.

1.000 habitants le principe d'une fixation des indemnités à leur montant maximal sauf décision contraire, puisque ce sont bien pour ces élus que se pose principalement le problème.

De plus, dans un souci de transparence, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de confirmer la disposition déjà prévue par le Sénat **d'accompagner toute délibération d'une assemblée délibérante sur les indemnités de fonction d'un ou plusieurs élus, d'un tableau récapitulatif l'ensemble des indemnités allouées à ses membres.**

Enfin, pour lever certaines difficultés d'interprétation des textes en vigueur, le présent article prévoit de préciser que les présidents de délégations spéciales et leurs membres faisant fonction d'adjoint percevraient l'indemnité fixée (tacitement ou expressément) par le conseil municipal ou le maire et les adjoints (sauf décision contraire des membres de la délégation spéciale).

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 26 ainsi modifié.**

Article 27

(art. L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales)

Suppression du cumul des majorations d'indemnités de fonction

Cet article tend à **supprimer les cumuls de majorations légales d'indemnités de fonction** prévues par l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales pour les élus municipaux.

L'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales permet en effet aux conseils municipaux de certaines catégories de communes de voter des indemnités majorées par rapport à leur montant maximal, selon un barème fixé par voie réglementaire (article R. 2123-23 du même code). Il s'agit :

- des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton : la majoration peut s'élever, au maximum, respectivement à 25 %, 20 % et 15 % de l'indemnité maximale ;

- des communes sinistrées, selon un pourcentage égal à celui des immeubles sinistrés de la commune ;

- des communes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvaes ainsi que des communes classées stations de sports d'hiver et d'alpinisme : la majoration maximale est de 50 % dans les communes de moins de 5.000 habitants et de 25 % dans les autres communes ;

- des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification. Ces communes sont déterminées par

arrêté préfectoral. La majoration maximale est identique à celle prévue pour les stations classées ;

- des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine. Les indemnités peuvent, dans ces communes, être votées dans les limites correspondant à la strate démographique immédiatement supérieure à celle de la commune concernée.

Ces majorations d'indemnités peuvent, le cas échéant, se cumuler, dans la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire (7.707 euros ou 50.154 francs).

L'article 27, adopté par l'Assemblée nationale avec une modification de caractère rédactionnel, tend à supprimer cette possibilité de cumul de majorations et à prévoir que, le cas échéant, la commune peut décider d'appliquer la majoration la plus favorable.

L'Assemblée nationale a aussi complété cet article pour prévoir un report de son entrée en vigueur au prochain renouvellement municipal, en adoptant un amendement de M. Jacques Péliissard, sur lequel M. Bernard Derosier, rapporteur, et le Gouvernement ont émis un avis de « sagesse ».

Votre commission des Lois a considéré que les majorations légales d'indemnités de fonction avaient été instituées pour **tenir compte de différentes situations particulières occasionnant aux élus un surcroît de travail et que les élus des communes se trouvant dans plusieurs de ces situations pouvaient légitimement prétendre à plusieurs de ces majorations**, étant précisé que les communes restent libres de leur décision en la matière. De plus, ces majorations légales sont soumises aux dispositions sur l'écrêtement des indemnités de fonction.

Elle vous propose en conséquence par **amendement** de supprimer les dispositions du présent article interdisant le cumul de ces majorations légales, ne laissant subsister dans le texte qu'une mesure de coordination avec les articles suivants du projet de loi et **d'adopter l'article 27 ainsi modifié**.

Article 28

(art. L. 2123-21, L. 2113-20, L. 2123-23 et L. 2123-23-1
du code général des collectivités territoriales)

**Suppression du « double barème »
d'indemnités de fonction des maires**

Jusqu'à la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice, les indemnités maximales des maires-adjoints étaient calculées en pourcentage de celles des maires.

L'augmentation des indemnités maximales des maires entraînait donc corrélativement et automatiquement celle de leurs adjoints.

La loi du 5 avril 2000 précitée a augmenté de manière sensible les indemnités maximales du maire, mais en opérant un décrochement par rapport à celles des autres élus municipaux, qui n'ont donc pas été réévaluées.

En effet, « l'indemnité du maire » prise en compte depuis cette dernière loi pour le calcul de celle des autres élus municipaux reste déterminée selon l'*ancien* barème applicable au maire. Il existe donc désormais deux barèmes d'indemnités : l'un détermine directement les indemnités des maires et l'autre ne sert plus que de référence pour l'indemnisation des maires-adjoints.

Il en résulte, en l'état actuel de la législation, qu'une majoration des indemnités maximales de maire n'entraînera désormais plus de manière automatique un ajustement de celles des adjoints.

Le décalage ainsi créé entre la situation des maires et celle des autres élus, par ailleurs assez peu lisible, n'est pas négligeable, puisque le taux d'accroissement des indemnités maximales des maires intervenu le 5 avril 2000 varie entre 18 % et 82 % selon les tranches de population¹.

L'Association des maires de France a donc demandé que les indemnités des élus municipaux soient à nouveau fixées par référence à celles prévues pour les maires, et donc en prenant en compte la revalorisation de ces dernières en avril 2000, ce qui implique la suppression de ce « double barème ».

Le Sénat, à trois reprises au cours de ces derniers mois, a adopté des dispositions allant dans ce sens :

- le 28 novembre 2000, dans le cadre de la loi de finances pour 2001 ;

¹ Les barèmes d'indemnités de fonction des élus locaux figurent en annexe n° 2

- le 17 janvier puis le 8 février 2001, lors de l'examen des propositions de loi relatives à la démocratie locale.

L'Assemblée nationale n'avait, jusqu'à présent, pas repris les dispositions adoptées par le Sénat.

Elle a, en revanche, à l'article 28 du présent projet de loi, approuvé la proposition du Gouvernement tendant à supprimer l'indemnisation des maires-adjoints par référence à celle prévue avant le 5 avril 2000 pour les maires, en supprimant le « double tableau » qui avait été créé à l'initiative du Gouvernement par la loi du 5 avril 2000 précitée, après avoir apporté à cet article des modifications de coordination.

Le présent article supprime en conséquence les dispositions en vigueur de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, à savoir l'ancien barème applicable aux maires qui, depuis la loi du 5 avril 2000, ne servait plus que pour la détermination des indemnités des adjoints.

Il maintient le barème en vigueur pour l'indemnisation des maires, en le faisant « glisser » de l'article L. 2123-23-1 à l'article L. 2123-1.

Les députés ont, en outre, adopté un amendement du Gouvernement, avec l'accord de la commission des Lois, afin que soit attribuées aux adjoints au maire délégués des communes associées les indemnités prévues pour les adjoints des communes dont la population est équivalente à celle de la commune associée.

Les nouvelles règles de calcul des indemnités des adjoints, conseillers municipaux et des responsables de structures intercommunales -sur la base des indemnités des maires telles qu'elles sont actuellement définies- font l'objet des articles suivants¹.

Votre commission des Lois vous propose de confirmer les précédents votes du Sénat et, en conséquence, **d'adopter sans modification l'article 28 du projet de loi.**

Article 29

(art. L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales)

Indemnités de fonction des adjoints au maire

L'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales définit les règles d'indemnisation des maires-adjoints et des conseillers municipaux.

¹ Pour les adjoints : art. 29 ; pour les conseillers municipaux : art. 30 ; pour les responsables de structures intercommunales : art. 39.

L'article 29 du projet de loi tend à une nouvelle rédaction de l'article L. 2123-24 du code précité, qui ne concernerait plus que les adjoints, tandis que les règles relatives aux conseillers municipaux figureraient désormais dans un nouvel article L. 2123-24-1 dont le texte résulterait de l'article 30 ci-après.

Les dispositions en vigueur déterminent le montant maximal des indemnités de fonction des adjoints par rapport à celles perçues par les maires avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 avril 2000 précitée (voir le commentaire de l'article 28).

Le taux en est fixé à 40 % dans les communes de moins de 100.000 habitants et a été porté à 50 % dans les plus grandes villes.

Il est toutefois possible d'accorder à un ou plusieurs adjoints des indemnités supérieures au taux maximal ainsi fixé, à la condition que le total des indemnités effectivement versées au maire et à leurs adjoints ne dépasse pas le total des indemnités maximales légalement susceptibles de leur être allouées.

En d'autres termes, un adjoint peut percevoir une indemnité plus importante que celle prévue par les textes, en raison des charges particulières qui lui ont été confiées, à la condition que « l'enveloppe globale » ne soit pas dépassée, d'autres élus recevant alors une indemnité inférieure à son plafond légal.

Lors de l'examen des propositions de loi relatives à la démocratie locale, le Sénat a, comme votre rapporteur l'a rappelé à l'article précédent, rétabli le principe de la détermination des indemnités des adjoints par rapport aux indemnités maximales prévues pour les maires. Il a également maintenu les taux en vigueur (40 % dans les communes de moins de 100.000 habitants et 50 % dans les plus grandes villes). Selon le ministère de l'Intérieur, le dispositif prévu par le Sénat aurait entraîné une dépense supplémentaire de 1,7 milliard de francs (259 millions d'euros).

L'Assemblée nationale a, elle aussi, supprimé l'ancien barème d'indemnisation des maires comme base de calcul de l'indemnisation des adjoints (voir l'article 28).

Elle a aussi, approuvé le principe de l'article 29 du projet de loi selon lequel l'indemnisation des adjoints se ferait par rapport à l'indice 1015 de la fonction publique (et non plus en pourcentage de l'indemnité des maires, qu'il s'agisse de l'ancien ou du nouveau barème).

La dépense supplémentaire résultant du nouveau barème du projet de loi initial, a été évaluée par le ministère de l'Intérieur à 400 millions de francs (60,98 millions d'euros).

L'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement de sa commission des Lois, repris par le Gouvernement en raison de l'article 40 de la Constitution, pour augmenter le barème proposé par le texte initial.

On trouvera en annexe n° 2 une récapitulation des propositions de majoration d'indemnités soumises au Sénat, comparée aux dispositions en vigueur.

En outre, le principe selon lequel l'indemnité versée à un adjoint pourrait dépasser le plafond, sous réserve que le total des indemnités effectivement versées au maire et aux adjoints ne dépasse pas « l'enveloppe globale » prévue par la loi serait remis en cause par le texte adopté par l'Assemblée nationale.

En effet, les députés ont approuvé la disposition du texte initial selon laquelle le conseil municipal pourrait majorer dans la limite de 10 % le total des indemnités susceptibles d'être allouées aux adjoints ayant reçu délégation de fonctions du maire. Cette disposition, **remettant en cause le principe de l'enveloppe globale**, a été évaluée par le ministère de l'Intérieur à 270 millions de francs (41,16 millions d'euros).

Votre commission des Lois a considéré que **le principe du maintien du montant total des indemnités dans une enveloppe globale constituait la contrepartie de la liberté pour les collectivités d'ajuster à la hausse ou à la baisse le montant maximal prévu par la loi**. De plus, il ne semble pas opportun d'ajouter aux hausses importantes des indemnités maximales accordées en 2000 aux maires et qui le seraient par le présent texte pour les adjoints une cause supplémentaire de hausse des charges pour les communes.

Elle vous propose en conséquence un **amendement** pour supprimer cette disposition mettant en cause le principe de l'enveloppe globale des indemnités de fonction des élus municipaux.

L'Assemblée nationale a en revanche approuvé deux autres dispositions du texte initial qui ne paraissent pas soulever de difficultés particulières :

- l'adjoint qui supplée le maire empêché, dans la plénitude de ses fonctions, selon les dispositions de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, pourrait percevoir, après délibération du conseil municipal, pendant la durée de la suppléance, l'indemnité maximale du maire, éventuellement majorée (communes classées...);

- en aucun cas, l'indemnité versée à un adjoint ne pourrait être supérieure à l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune.

Enfin, les députés ont adopté la disposition proposée concernant l'adjoint auquel le maire retire ses délégations et qui avait cessé son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat : s'il ne retrouve pas instantanément un nouvel emploi, cet élu se trouve démuné de ressources.

En effet, les indemnités versées aux adjoints pour « l'exercice effectif des fonctions » sont subordonnées à l'existence d'une délégation de fonctions par le maire¹. Le retrait de la délégation entraîne donc la suppression des indemnités de fonction.

L'Assemblée nationale a donc approuvé la règle selon laquelle, **dans les communes d'au moins 20.000 habitants**, lorsqu'un adjoint a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et que **le maire lui retire les délégations de fonction** qu'il lui avait accordé, **la commune continue de lui verser pendant trois mois au maximum l'indemnité de fonction qu'il percevait**, sauf si l'élu a retrouvé une activité professionnelle.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter ainsi modifié l'article 29 du projet de loi**.

Article 30

(art. L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales)

Indemnités de fonction des conseillers municipaux

L'article 30 du projet de loi crée un nouvel article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales pour y inclure les dispositions concernant le régime indemnitaire des conseillers municipaux figurant actuellement à l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales.

Selon les dispositions en vigueur, dans les communes de moins de 100.000 habitants, il peut être versé une indemnité aux conseillers municipaux exerçant des mandats spéciaux², à la condition que le montant total des indemnités versées aux élus de la commune ne dépasse pas le total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints.

Dans les villes de plus de 100.000 habitants, des indemnités peuvent être versées aux conseillers municipaux dans la limite d'un plafond fixé à 6 % de l'indice 1015 de la fonction publique (soit 1.394 francs ou 212,50 euros).

Enfin, dans toutes les communes, les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions peuvent percevoir aussi des

¹ Conseil d'Etat 8 avril 1987, Ville de Fréjus.

² Le Conseil d'Etat a défini le mandat spécial comme devant « s'entendre de toutes les missions accomplies (...) avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse » (Sieur Maurice, 24 mars 1950).

indemnités, si le total des indemnités versées aux élus de la commune ne dépasse pas le total des indemnités susceptibles d'être versées au maire et aux adjoints. La délégation confiée à un conseiller municipal ne peut donc pas avoir pour conséquence de majorer l'enveloppe globale des indemnités de fonction accordées aux élus municipaux.

Le texte soumis au Sénat maintient le régime indemnitaire des conseillers municipaux des villes de plus de 100.000 habitants (indemnités égales au maximum à 6 % de l'indice 1015 de la fonction publique).

Pour les communes de moins de 100.000 habitants, le projet de loi initial maintenait aussi le dispositif en vigueur (les conseillers municipaux exerçant des mandats spéciaux peuvent percevoir des indemnités de fonction si le total des indemnités versées aux élus municipaux de la commune ne dépasse pas l'enveloppe des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et à ses adjoints).

L'Assemblée nationale a adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, à l'unanimité, un amendement de sa commission des Lois pour prévoir, dans ces communes (de moins de 100.000 habitants), la possibilité de verser des indemnités aux conseillers municipaux (6 % de l'indice 1015, soit 1.394 F ou 212,50 €) et que le total des indemnités versées aux élus municipaux ne dépasse pas l'enveloppe globale susceptible d'être allouée au maire et aux adjoints.

Cette disposition pourrait donc améliorer le régime indemnitaire des conseillers municipaux sans alourdir la masse indemnitaire, **les indemnités ainsi votées étant compensées à l'intérieur de l'enveloppe globale par une minoration des indemnités versées à d'autres élus**. La commune dispose alors d'une marge de manœuvre qu'il lui est loisible d'utiliser ou non en fonction des responsabilités des différents élus.

La possibilité pour les conseillers municipaux, quelle que soit la population de la commune, auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions de percevoir des indemnités serait maintenue, toujours dans le respect de l'enveloppe globale des indemnités susceptibles d'être allouées. Toutefois, dans les communes de moins de 100.000 habitants, cette indemnité ne serait pas cumulable avec une autre indemnité de conseiller municipal.

Le présent article prévoit aussi pour les conseillers municipaux qui suppléent le maire empêché, de percevoir, pendant la durée de la suppléance, l'indemnité du maire, dans les conditions prévues à l'article précédent pour l'adjoint qui supplée le maire.

Enfin, l'article 30 prévoit qu'en aucun cas les indemnités versées à un conseiller municipal ne peuvent dépasser les indemnités maximales susceptibles d'être versées au maire.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter sans modification l'article 30 du projet de loi.**

Article additionnel après l'article 30
(art. L. 3213-16, L. 3123-17, L. 4135-16 et L. 4135-17)

**Régime indemnitaire des conseillers généraux
et des conseillers régionaux**

Votre commission des Lois a estimé opportun de réexaminer les conditions d'indemnisation des élus départementaux et régionaux, question que le projet de loi n'aborde pas.

Lors de l'examen des propositions de loi sur les conditions d'exercice des mandats locaux, au cours de la dernière session, le Sénat avait décidé, à l'initiative de votre commission des Lois, d'aligner le montant des indemnités de fonction des présidents de conseils généraux et régionaux, actuellement fixé à 130 % de l'indice 1015 de la fonction publique (soit 30.194 F ou 4.603,05 €), sur celui des indemnités des maires des villes de plus de 100.000 habitants, tel qu'il avait été revalorisé par la loi du 5 avril 2000 précitée (soit 33.678 F ou 5.134,18 €).

Votre commission des Lois vous propose par **amendement** d'insérer un article additionnel après l'article 30 du projet de loi pour **confirmer les majorations des régimes indemnitaires des présidents des assemblées départementales et régionales déjà votées par le Sénat le 18 février 2001, qui serait donc porté à 145% de l'indice 1015 de la fonction publique (33.678 F ou 5.134,18 €).**

Elle vous propose en outre **d'instituer**, pour les assemblées départementales et régionales, **une faculté de mettre en place un régime de modulation des indemnités des membres** (vice-présidents et membres de la commission permanente y compris, mais pas les présidents des assemblées), **en fonction de leur présence aux séances plénières et aux réunions des commissions** auxquelles ils appartiennent.

Cette modulation pourrait aussi prendre en compte l'assiduité de ces élus aux réunions des organismes au sein desquels ils représentent le département ou la région.

On rappellera que les indemnités maximales des membres de ces assemblées, récapitulées en annexe, sont déterminées, selon la population de la collectivité concernée, en pourcentage du traitement correspondant à l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (indice 1015). Cette

indemnité maximale est majorée de 40% pour les vice-présidents ayant reçu délégation de l'exécutif et de 10% pour les membres de la commission permanente (autres que le président et les vice-présidents ayant reçu délégation).

Les conditions de cette modulation devraient avoir été **préalablement définies par le règlement intérieur de l'assemblée, qui serait donc libre de ne pas la permettre. La diminution éventuelle ne pourrait pas, pour chacun des élus concernés, dépasser la moitié de l'indemnité maximale susceptible de lui être accordée, majoration comprise en ce qui concerne les vice-présidents et les membres de la commission permanente.**

L'amendement que vous propose votre commission des Lois pour insérer un article additionnel après l'article 30 du projet de loi comporterait donc aussi cette faculté de modulation.

Article 30 bis (nouveau)

(art. L. 3123-29 du code général des collectivités territoriales)

Honorariat des conseillers généraux

Cet article tend à la création d'un honorariat pour les anciens conseillers généraux, aux conditions prévues par les textes en vigueur pour les maires.

Pour des raisons formelles, votre commission des Lois vous a proposé de regrouper, dans un même article du projet de loi et à l'intérieur de son chapitre II concernant les garanties à l'issue du mandat, les dispositions relatives à l'honorariat de tous les élus locaux (voir ci-dessus l'article additionnel après l'article 21).

Votre commission des Lois vous propose en conséquence par **amendement de supprimer l'article 30 bis.**

**CHAPITRE V
REMBOURSEMENT DE FRAIS**

Les élus locaux ont droit au remboursement de frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux, dans des conditions qui mériteraient d'être précisées.

Les membres des assemblées départementales et régionales peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans le département (ou la région) pour prendre part aux réunions de l'assemblée dont ils sont membres et des commissions ou organismes dont ils font partie à titre de qualité.

Enfin, le conseil municipal peut voter des indemnités de représentation pour le maire.

Les dispositions du présent chapitre tendent à « *mieux prendre en compte les réalités de l'exercice des mandats locaux afin de veiller à ce que les élus ne subissent pas de dépenses personnelles consécutives aux missions qui leur incombent* », selon l'étude d'impact du projet de loi.

Il s'agirait aussi, selon M. Bernard Derosier, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale « *d'encourager la mise en œuvre de la parité* ».

Les dispositions proposées sont, pour une certaine part, inspirées de la proposition de loi de Mme Jacqueline Fraysse adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux fonctions électives municipales, et des dispositions retenues par le Sénat sur cette proposition de loi, le 8 février 2001, destinées à prendre en compte, d'une manière plus large, les évolutions des conditions d'exercice des mandats locaux.

L'article 31 concerne les élus municipaux et l'article 32 les élus départementaux et régionaux. L'article 33 du projet de loi institue une mesure d'incitation à l'utilisation du chèque service par certains élus, pour la garde d'enfants nécessaire à l'exercice de leur mandat.

Article 31

(art. L. 2123-18 à L. 2123-18-3

du code général des collectivités territoriales)

Remboursement de frais des élus municipaux

Sur un plan formel, l'article 31 modifie l'intitulé de la sous-section 2 du code général des collectivités territoriales concernant les frais de mission et de représentation¹ des élus municipaux, qui s'appellerait « *remboursement de frais* ».

L'article L. 2123-18 serait complété et trois nouveaux articles créés : L. 2123-18-1 à L. 2123-18-3. En revanche, l'article L. 2123-19, concernant les conditions d'indemnisation des frais de représentation des maires ne serait pas modifié.

Les dispositions en vigueur de l'article L. 2123-18 prévoient que les élus municipaux (et les membres de délégations spéciales) ont droit à un remboursement forfaitaire des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet

¹ Il s'agit de la sous-section 2 de la section 3 du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

effet aux fonctionnaires de l'Etat¹ et que les frais de transports engagés dans ce cadre sont remboursés sur présentation d'un état de frais.

La jurisprudence a défini le mandat spécial comme devant « *s'entendre de toutes les missions accomplies (...) avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse* »².

Les missions exercées dans ce cadre doivent donc revêtir un caractère exceptionnel et se distinguer des missions traditionnelles de l' élu. Il peut, par exemple, s'agir du lancement d'une opération de grande ampleur comme un festival ou de faire face à une situation exceptionnelle comme une catastrophe naturelle. Selon le ministère de l'Intérieur, certaines missions de représentation auprès d'autres collectivités, mêmes étrangères, confiées à un élu, remplies sur décision de l'assemblée, peuvent entrer dans le cadre juridique du mandat spécial. Une liste précise de ces mandats spéciaux ne peut cependant pas être dressée.

Le mandat spécial résulte donc d'une délibération particulière de l'assemblée et ne porte pas sur les missions accomplies dans le cadre normal du mandat municipal et qui sont normalement couvertes par les indemnités de fonction.

Le remboursement de frais que nécessite l'exercice d'un mandat spécial, en principe forfaitaire dans la limite du montant des indemnités journalières, peut néanmoins être basé sur les frais réellement engagés, à la condition que l'assemblée délibérante en ait fixé préalablement les règles, en particulier pour le plafonnement³.

En revanche, les frais remboursés doivent toujours correspondre à un « intérêt public ». **Ainsi, la jurisprudence s'oppose-t-elle à l'institution d'un remboursement des frais de garde d'enfants par un conseil municipal**⁴.

L'article 31 du projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, apporte tout d'abord une modification formelle à l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales pour supprimer la référence aux fonctionnaires « appartenant au groupe I », puisque cette notion a disparu.

Cet article comporte des dispositions sur les conditions de prise en charge de différentes dépenses liées à l'exercice du mandat municipal.

¹ 484 F à Paris et 404 F en région.

² Conseil d'Etat, 24 mars 1950, *Sieur Maurice*.

³ Cour administrative d'appel de Paris, 26 janvier 1995, *Legros*.

⁴ Tribunal administratif de Limoges, 22 mai 1990, *préfet de la Haute-Vienne*.

- **Les dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial**

L'article 31 prévoit, comme la proposition de loi de Mme Jacqueline Fraysse adoptée par l'Assemblée nationale, que les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, « notamment les frais pour garde d'enfants », pourront être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal. Le remboursement des frais de garde ne pourrait dépasser, par heure, le montant horaire du SMIC.

Le Sénat, suivant sa commission des Lois, avait, pour sa part, estimé, lors de l'examen des propositions de loi relatives à la démocratie locale, qu'il n'était pas injustifié, dans son principe, que des dépenses, y compris de nature privée mais engagées dans le but exclusif de permettre l'exercice d'un mandat, puissent être prises en charge par la collectivité concernée, déjà autorisée par la loi à rembourser les frais de transport nécessaires à l'accomplissement d'un mandat spécial.

Toutefois, la Haute Assemblée avait considéré que cet assouplissement nécessaire ne devait pas se limiter aux seuls frais de garde d'enfants.

Ainsi, un élu pourrait-il être contraint d'engager des frais pour la prise en charge de son conjoint malade, par exemple, afin de pouvoir exercer un mandat spécial qui lui a été confié.

Votre commission des Lois vous propose par **amendement** une rédaction qui, **au lieu de citer limitativement les seules gardes d'enfants, s'appliquerait, outre à celles-ci, aux dépenses d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile**, selon la formule de l'article L. 129-1 du code du travail pour les chèques-service.

Ces dépenses pourraient être prises en charge sur présentation de pièces justificatives et après délibération du conseil municipal. Comme le prévoit le projet de loi, **les frais de garde seraient plafonnés par heure au montant horaire du SMIC.**

- **Les frais de transport et de séjour pour se rendre à des réunions**

La deuxième modification apportée par l'article 31 du projet de loi concerne les frais de transport et de séjour engagés par les élus municipaux pour participer à certaines réunions. Sur un plan formel, un nouvel article L. 2123-18-1 serait créé.

Le code général des collectivités territoriales prévoit déjà l'indemnisation des conseillers généraux et des conseillers régionaux de leurs frais de déplacements dans le département ou la région afin de participer aux

réunions de l'assemblée et de ses commissions et à celles des organismes dont ils font partie ès qualités (articles L. 3123-19 et L. 4135-19).

Aucune disposition de cette nature n'existe pour les élus municipaux appelés à participer à des réunions hors de leur commune.

Le présent article tend à transposer avec adaptations aux communes les dispositions existantes pour les départements et les régions.

Les conseillers municipaux pourraient bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion se tient en dehors du territoire de la commune. La prise en charge de ces frais se ferait dans les conditions applicables aux fonctionnaires de l'Etat. Ces dispositions seraient aussi applicables aux membres des délégations spéciales.

• **Autres dépenses exposées pour se rendre à des réunions**

Un nouvel article L. 2123-18-2 serait inséré dans le code général des collectivités territoriales pour prévoir, en faveur des conseillers municipaux **ne percevant pas d'indemnités de fonction**, le remboursement des frais de garde d'enfants pour participer aux réunions du conseil municipal, des commissions ou d'organismes dans lesquels ils représentent la commune ès qualités.

Comme pour les dépenses de garde liées à l'exercice d'un mandat spécial (voir ci-dessus), les dépenses seraient remboursées sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal. Le remboursement ne pourrait pas excéder, par heure, le montant horaire du SMIC.

Là encore, votre commission des Lois, a approuvé le principe de la prise en charge de dépenses engagées pour l'exercice du mandat municipal, mais a estimé qu'il n'y avait pas lieu de citer exclusivement les gardes d'enfants, qui pourraient certes être prises en considération, mais comme d'autres dépenses.

L'**amendement** que votre commission des Lois vous propose retient les mêmes principes que le précédent. Pourraient être pris en charge les « **frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile** » afin de permettre à l'élu de participer aux réunions du conseil municipal, de ses commissions ou d'organismes au sein desquels il représente la commune ès qualités.

Ces dépenses pourraient être prises en charge sur présentation de pièces justificatives et après délibération du conseil municipal. **Les frais de garde seraient plafonnés au montant horaire du SMIC.**

- **Dépenses d'assistance et de secours**

L'Assemblée nationale a enfin adopté les dispositions du projet de loi permettant aux maires et adjoints de se faire rembourser les dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours qu'ils ont engagées sur leurs deniers personnels en cas d'urgence. Le remboursement se ferait sur justificatifs, après délibération du conseil municipal.

Cette disposition a été approuvée par votre commission des Lois.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 31 ainsi modifié.**

Article 32

(art L. 3123-19 et L. 4135-19
du code général des collectivités territoriales)

Remboursement de frais des élus départementaux et régionaux

L'article 32 tend à une nouvelle rédaction des articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du code général des collectivités territoriales concernant le régime de remboursement des frais engagés par les élus respectivement du département et de la région.

Les dispositions proposées, adoptées sans modification par l'Assemblée nationale, comme celles en vigueur, sont identiques pour les deux collectivités territoriales.

- **Les frais de transport et de séjour pour se rendre à des réunions**

Votre rapporteur a déjà exposé, à l'article 31, que les conseillers généraux et régionaux pouvaient être indemnisés de leurs frais de déplacement dans leur département ou leur région pour prendre part aux réunions du conseil dont ils sont membres, de ses commissions et des organismes au sein desquels ils représentent leur assemblée ès qualités (articles L. 3123-19 et L. 4135-19).

Selon le texte proposé, l'indemnisation pourrait porter non seulement sur les frais de transport, mais aussi sur ceux de séjour. Les dépenses liées aux réunions tenues en dehors du département (ou de la région) pourraient également être remboursées.

- **Les dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial**

Ces dépenses sont actuellement remboursables dans les mêmes conditions aux élus départementaux et régionaux qu'aux élus municipaux :

remboursement des frais de transport sur justificatifs ; les dépenses de séjour sont prises en charge dans la limite du montant de l'indemnité journalière ou sur la base des frais réels justifiés ; les frais de garde d'enfants ne sont pas admis (voir le commentaire de l'article 31 ci-dessus).

Les députés ont prévu des dispositions similaires à celles qu'ils ont adoptées pour les conseillers municipaux (article 31 ci-dessus) concernant les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, « notamment les frais de garde enfants ». Ces dépenses seraient donc remboursables sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil général ou régional, suivant le cas. Les frais de garde seraient plafonnés, par heure, au montant horaire du SMIC.

Votre commission des Lois vous propose, comme à l'article 31 pour les élus municipaux, un **amendement** pour autoriser la prise en charge des « **frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile** ».

Les dépenses seraient prises en charge sur justificatifs et après délibération de l'assemblée concernée, **dans la limite d'un plafond horaire égal au montant horaire du SMIC**.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 32 du projet de loi ainsi modifié**.

Article 33

(art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1
du code général des collectivités territoriales)

Participation au financement de l'emploi par un élu d'un salarié pour une garde d'enfant

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale avec deux amendements de précision, tend à créer trois nouveaux articles dans le code général des collectivités territoriales, afin de prévoir une **aide financière des collectivités en faveur de certains des élus locaux qui utilisent le chèque-service pour rémunérer les salariés chargés de la garde d'enfants à domicile**¹.

Les **élus concernés** seraient les maires, les adjoints de communes d'au moins 20.000 habitants, les présidents et les vice-présidents de conseils généraux ou de conseils régionaux ayant reçu délégation de l'exécutif. Ils devraient **avoir interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat**.

¹ Pour les élus municipaux : art. L. 2123-18-4 ; pour les élus départementaux : art. L. 3123-19-1 ; pour les élus régionaux : art. L. 4135-19-1.

L'aide financière que la collectivité pourrait accorder ne serait pas cumulable avec les dispositions proposées aux articles 31 et 32 du présent projet, concernant la prise en charge de dépenses similaires et liées à l'exercice d'un mandat spécial ou à la participation aux réunions. L'article 33 est donc conçu en complément des dispositions des deux articles précédents du projet de loi.

Le texte proposé prévoit que cette aide serait accordée par délibération de **l'assemblée concernée, qui serait donc libre de prévoir ou de ne pas prévoir cette formule**, dans les conditions de l'article L. 129-3 du code du travail.

Selon cet article, les aides accordées par les comités d'entreprise ou les entreprises pour les services d'aide à domicile ouvrent droit à certaines réductions de charges. Cette disposition serait donc manifestement inadaptée aux collectivités territoriales et les conditions d'attribution de l'aide aux élus pourraient plus sûrement être **définies par décret**.

En outre, il conviendrait comme aux deux articles précédents, **d'étendre la disposition aux frais d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide à domicile**.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence un **amendement** à cette fin et **d'adopter l'article 33 ainsi modifié**.

CHAPITRE VI PROTECTION SOCIALE

Le temps passé par un élu pour participer aux réunions liées à l'exercice de son mandat et au titre du crédit d'heures est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de ses droits aux prestations sociales. La formulation des textes, en l'absence de cotisations sociales, est actuellement interprétée comme valant assimilation pour l'appréciation de la durée minimale de travail pour l'ouverture d'un droit, non pour le calcul des prestations, dont le montant peut, de ce fait être réduit de manière significative.

Les élus ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat¹ bénéficient des prestations en nature de l'assurance maladie, mais pas des prestations en espèces. A cet effet, des cotisations assises sur les indemnités perçues sont versées par les élus et les collectivités territoriales.

¹ *Disposition concernant tous les maires, les adjoints des communes d'au moins 20.000 habitants, les présidents et vice-présidents des assemblées départementales et régionales.*

Tous les élus percevant une indemnité de fonction sont affiliés au régime complémentaire de retraite des agents non titulaires des collectivités publiques (IRCANTEC). Les pensions versées au titre de cette disposition « sont cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraite ».

Les élus percevant une indemnité de fonction et qui n'ont pas interrompu leur activité professionnelle peuvent constituer une retraite par rente, par cotisation incombant à parts égales à l'élu et à sa collectivité.

Enfin, les élus ayant cessé leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat, s'ils n'acquièrent aucun droit à pension, sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général.

Le projet de loi, tant dans sa rédaction initiale que dans celle adoptée par l'Assemblée nationale, concerne l'assurance maladie, mais ne modifie aucune disposition sur le dispositif de retraite des élus.

Article 34

(art. L. 2123-25, L. 3123-20 et L. 4135-20
du code général des collectivités territoriales)

Assimilation à un temps de travail du temps consacré à l'exercice d'un mandat

L'article L. 2123-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que le temps de travail utilisé par le salarié pour l'exercice de son mandat municipal (autorisation d'absence pour participer aux réunions de l'assemblée, de ses commissions ou des organismes au sein desquels il représente sa collectivité ; utilisation de crédit d'heures) « *est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.* »

Les articles L. 3123-5 et L. 4135-5 comportent des dispositions similaires pour les élus départementaux et régionaux.

Le présent article a un **objet essentiellement formel** et ne modifie pas le droit applicable en la matière.

Le paragraphe I de l'article 34 du projet de loi transfère l'assimilation de ce temps d'absence pour la détermination du droit aux prestations sociales des élus municipaux, de l'article L. 2123-7 à l'article L. 2123-25, qu'il réécrit à cet effet.

Les dispositions en vigueur de l'article L. 2123-25 sont, elles aussi, transférées, et modifiées, par l'article 36 du projet (voir ci-après commentaire de cet article) dans un nouvel article L. 2123-25-2.

Les paragraphes II et III procèdent de manière similaire pour les élus départementaux et régionaux.

Les dispositions des articles L. 3123-5 et L. 4135-5 sur l'assimilation du temps d'absence pour la détermination du droit aux prestations sociales de ces élus sont transférées respectivement aux articles L. 3123-20 et L. 4135-20, dont les dispositions sont aussi transférées, et modifiées par le même article 36 du projet de loi dans des nouveaux articles L. 3123-20-2 et L. 4135-20-2.

L'article 34 du projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale, complété par trois amendements de coordination.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter sans modification l'article 34 du projet de loi.**

Article 35

(art. L. 2123-25-1, L. 3123-20-1 et L. 4135-20-1
du code général des collectivités territoriales)

Protection sociale des élus empêchés d'exercer leurs fonctions

Cet article tend à insérer trois nouveaux articles dans le code général des collectivités territoriales¹ afin d'améliorer **la protection sociale des élus indemnisés qui n'ont pas interrompu toute activité professionnelle et se trouvent provisoirement empêchés d'accomplir effectivement leur mandat à la suite d'une maladie, d'une maternité ou d'un accident.**

Les **prestations en espèces** que les élus concernés sont susceptibles de recevoir de leur régime d'assurance maladie risquent en effet, au regard des dispositions en vigueur, d'être **réduites, du fait de la diminution de leurs cotisations en conséquence de la diminution de leur activité professionnelle.**

Le projet de loi initial prévoyait, dans un tel cas, **pour les élus salariés comme pour les non salariés**, le maintien de l'indemnité de fonction selon les règles fixées par le code de la sécurité sociale pour les indemnités journalières d'assurance maladie.

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements de sa commission des Lois, avec l'accord du Gouvernement, pour prévoir, d'une manière plus simple, que **l'indemnité de fonction maintenue dans ce cas serait au plus égale à la différence entre l'indemnité de fonction qui lui était allouée précédemment et les indemnités journalières qui lui sont effectivement versées par son régime d'assurance maladie.**

¹ L. 2123-25-1, L. 3123-20-1 et L. 4135-20-1, concernant respectivement les élus municipaux, départementaux et régionaux.

Ce dispositif paraît de nature à préserver les droits aux prestations en espèces des élus, qu'ils soient salariés ou non salariés.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence **d'adopter sans modification l'article 35 du projet de loi.**

Article 36

(art. L. 2123-25-2, L. 3123-20-2 et L. 4135-20-2
du code général des collectivités territoriales)

**Assurance maladie des élus ayant interrompu
leur activité professionnelle**

L'article 36 du projet de loi crée trois nouveaux articles du code général des collectivités territoriales¹ pour y insérer, tout en les modifiant, les dispositions actuelles des articles L. 2123-25, L. 3123-20 et L. 4135-20 du code général des collectivités territoriales, concernant l'assurance maladie des élus ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat local, en conséquence du texte proposé pour l'article 34 (voir commentaire de cet article).

Les élus autorisés, selon la législation en vigueur, à suspendre leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat (les maires, les adjoints des communes d'au moins 20.000 habitants, les présidents et vice-présidents de conseils généraux ou régionaux), s'ils ne relèvent plus à titre obligatoire d'un régime de sécurité sociale après avoir interrompu leur activité, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.

Les cotisations des collectivités et des élus sont calculées sur le montant des indemnités de fonction qu'ils perçoivent effectivement.

Ces élus n'ont donc pas droit aux prestations en espèces d'assurance maladie, ce qui peut soulever de graves difficultés lorsqu'ils sont contraints à interrompre provisoirement l'exercice de leur mandat en raison d'une longue maladie. En effet, le versement des indemnités de fonction est soumis à l'exercice effectif du mandat.

L'élu se trouve alors démuné de toute ressource, puisqu'il ne bénéficie pas d'une protection sociale liée à l'exercice d'une activité professionnelle (qu'il a interrompue) et qu'il ne perçoit plus d'indemnités de fonction.

Afin de remédier à cette situation, l'article 36 du projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, **étend la protection sociale des élus ayant interrompu leur activité professionnelle aux prestations en**

¹ L. 2123-25-2, L. 3123-20-2 et L. 4135-20-2.

espèces des assurances maladie, maternité et invalidité (au lieu des seules prestations en nature).

De plus, ces dispositions bénéficieraient **tant aux élus non salariés qu'aux élus salariés.**

Les conditions d'application de cet article seraient déterminées par un décret qui devrait, en particulier, ajuster les cotisations déjà prévues par le code général des collectivités territoriales pour les élus et pour les collectivités et destinées au financement des prestations.

Votre commission des Lois a approuvé ce dispositif améliorant sensiblement la protection sociale des élus ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat.

Elle vous propose cependant un **amendement pour coordonner la rédaction de cet article avec sa proposition d'étendre les dispositions sur la suspension du contrat de travail à tous les adjoints (au lieu de ceux des communes d'au moins 20.000 habitants) et à tous les élus régionaux et départementaux (au lieu des présidents et vice-présidents),** formulée par amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 19.

L'adoption du présent article ainsi amendé aurait pour conséquence d'élargir sensiblement les catégories d'élus pouvant conserver l'assurance maladie (prestations en nature et en espèces) tout en ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat.

En outre, les catégories d'élus pouvant bénéficier de l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général, dans les cas où ils ne constituent plus de droits au titre d'un régime obligatoire seraient par voie de conséquence élargies de la même manière (dispositions non modifiées des articles L. 2123-26, L. 3123-21 et L. 4135-21).

Votre commission des Lois vous **propose d'adopter l'article 36 du projet de loi ainsi modifié.**

Article 37

(art. L. 2123-32 du code général des collectivités territoriales)

Extension du régime de « garantie accident » aux conseillers municipaux

L'article L. 2133-32 du code général des collectivités territoriales prévoit, en faveur des maires et de leurs adjoints, la prise en charge directe par la commune des prestations médicales et pharmaceutiques afférentes aux accidents survenus dans l'exercice de leurs fonctions, dont le montant est calculé selon les tarifs appliqués en matière d'assurance maladie.

Des dispositions similaires sont également prévues pour tous les membres des assemblées départementales (art. L. 3123-27) et des assemblées régionales (art. L. 4135-27) et ne sont donc pas limitées à leurs présidents et vice-présidents.

L'article 37 du projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, a pour objet **d'étendre ce régime de garantie accident aux conseillers municipaux.**

Il en résulterait que ce régime serait applicable à tous les membres des assemblées de toutes les collectivités territoriales.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter sans modification l'article 37 du projet de loi.**

CHAPITRE VII DISPOSITIONS PARTICULIÈRES D'APPLICATION

Article 38 A (nouveau)

(art. 11 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)

Fonctionnaires élus locaux

Cet article actualise le droit applicable aux fonctionnaires élus locaux.

Adopté à l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, il opère une correction de référence dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, sans en modifier le fond, c'est-à-dire l'application aux fonctionnaires occupant des fonctions publiques électives des garanties et du droit à la formation accordées aux titulaires de mandats locaux.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tenant à regrouper en un seul article les dispositions des articles 38 A et 38 B du présent projet de loi.

Elle vous propose d'adopter l'article 38 A **ainsi modifié.**

Article 38 B (nouveau)

Agents contractuels élus locaux

Cet article a le même objet que l'article 38 A mais concerne les agents contractuels élus locaux.

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, il applique aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements

publics¹, occupant des fonctions publiques électives, les garanties et le droit à la formation reconnus aux élus locaux par le présent projet de loi. Cette disposition n'est pas codifiée.

Il reprend ainsi les termes de l'article 40 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Afin de maintenir l'unité du droit existant et de codifier le droit applicable, votre commission des Lois vous a proposé d'intégrer ces dispositions dans l'article 38 A.

Elle vous soumet un **amendement** tendant à abroger l'article 40 de la loi du 3 février 1992.

Elle vous propose d'adopter l'article 38 B **ainsi modifié**.

Article 38

(art. L. 2511-9, L. 2511-25, L. 2511-33 et L. 2511-34
du code général des collectivités territoriales)

Application à Paris, Lyon et Marseille

Cet article transpose aux élus de Paris, Lyon et Marseille les modifications apportées aux conditions d'exercice des mandats locaux par le présent projet de loi, d'une part pour les élus municipaux, d'autre part pour les élus d'arrondissement.

• **La situation des élus municipaux**

Sauf pour ce qui concerne le régime indemnitaire des adjoints, des conseillers de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseille, **l'ensemble des dispositions sur les conditions d'exercice des mandats municipaux leur sont applicables. Les dispositions nouvelles leurs seraient donc également applicables de plein droit.**

Le régime indemnitaire des élus municipaux de ces trois villes est fixé par l'article L. 2511-34 en des termes quelque peu sibyllins. Le nouveau barème serait plus clair (paragraphe IV de l'article 38).

Les indemnités des maires de ces villes resteraient déterminées selon le barème général (33.678 francs, soit 5.134 euros).

Les adjoints de ces villes perçoivent 40 % de l'indice terminal de la fonction publique majoré de 15 % (10.684 francs, soit 1.629 euros). Ils auraient droit à 60 % de l'indice terminal (13.936 francs, soit 2.125 euros).

¹ Cette formulation inclut les établissements publics de santé.

Les indemnités des conseillers de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et Marseille resteraient exactement à leur niveau actuel (8.013 francs, soit 1.222 euros) mais définis selon une formule simplifiée : au lieu de correspondre à 30 % de l'indice terminal majoré de 15 %, ces indemnités seraient égales à 34,5 % de l'indice terminal de la fonction publique.

• **La situation des élus d'arrondissement**

Le régime des maires-adjoints et conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille qui ne sont pas conseillers de Paris ou conseillers municipaux, est défini à l'article L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales, sous la forme de **renvois limitatifs** à certaines dispositions applicables aux élus municipaux. Leur sont applicables les dispositions sur les autorisations d'absence pour participer aux réunions et leur compensation financière, celles sur le crédit d'heures, ainsi que les droits à la formation et à la retraite.

Le I (1°) de l'article 38 du projet de loi apporte à ces dispositions de l'article L. 2511-33 les modifications destinées à en assurer la coordination avec les autres articles du projet de loi.

Le deuxième alinéa de l'article L. 2511-33 adopte le régime de **crédit d'heures** trimestriel aux maires et adjoints d'arrondissement. Rien n'est prévu pour les conseillers d'arrondissement, qui ne bénéficient donc pas de crédit d'heures.

Ce régime serait adapté par le 2° du paragraphe I de l'article 38 du projet de loi.

Les fonctions de maire d'arrondissement sont assimilées à celles de maire d'une commune de moins de 10.000 habitants (une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail, soit 52 heures 30).

Par coordination avec les dispositions proposées à l'article 17 du projet de loi pour les maires de ces communes et que votre commission des Lois a approuvé, le maire d'arrondissement aurait désormais droit à trois fois la durée hebdomadaire du travail (105 heures).

Les fonctions de maire-adjoint d'arrondissement sont assimilées à celles de maire-adjoint d'une commune de moins de 10.000 habitants, qui ont droit à 60 % de la durée hebdomadaire de travail (21 heures).

Le projet de loi prévoit de leur accorder un crédit d'heures égal à deux fois la durée hebdomadaire de travail (70 heures), en coordination avec les dispositions de l'article 17 du projet de loi pour les maires adjoints des communes de moins de 10.000 habitants.

Votre commission des Lois vous propose par **amendement** de coordonner cette disposition avec la position qu'elle a prise à l'article 17 sur les adjoints des communes de moins de 10.000 habitants, auxquels sont assimilés les adjoints d'arrondissement (une fois et demie la durée légale du travail, soit 52 heures 30).

Enfin, l'article 38 instituerait un crédit d'heures pour les conseillers d'arrondissement, qui serait fixé à 30 % de la durée hebdomadaire de travail, soit 10 heures 30 par trimestre.

Les indemnités de fonction des élus d'arrondissement sont fixées par l'article L. 2511-35 du code général des collectivités territoriales.

Celles des maires d'arrondissement, égales à celles des adjoints de la ville seraient réévaluées en conséquence (de 10.684 francs, soit 1.629 euros à 13.936 francs, soit 2.125 euros).

Les indemnités des adjoints d'arrondissement, égales à celles des conseillers municipaux (ou de Paris) seraient donc maintenues à leur niveau actuel (8.013 francs, soit 1.222 euros).

Par ailleurs, les paragraphes II et III de l'article 38 ne comportent que des dispositions de coordination qui ne soulèvent pas de difficultés.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 38 du projet de loi ainsi modifié.**

Article 39

(art. L. 5211-12 à L. 5211-15,
L. 5214-8, L. 5215-16 et L. 5216-4)

Application aux établissements publics de coopération intercommunale

La plupart des garanties dont bénéficient les élus municipaux sont applicables avec adaptations aux présidents, vice-présidents et membres des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'article 39 transpose à ces établissements publics, en les adaptant quand cela est nécessaire, les modifications figurant dans le titre II du présent projet de loi relatif à la démocratisation des mandats locaux.

Il convient de distinguer les dispositions applicables à l'ensemble des EPCI de celles qui sont spécifiques aux communautés.

1. Dispositions communes à l'ensemble des EPCI

• Les indemnités de fonction

L'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales, applicable à **tous les EPCI, à l'exception des communautés urbaines**, prévoit que les indemnités de fonction des membres des organes délibérants sont déterminées par décret en Conseil d'Etat par référence au montant du traitement correspondant à l'indice terminal brut de l'échelle indiciaire de la fonction publique (indice 1015).

L'article R. 5211-4 prévoit que ces indemnités sont fixées en pourcentage de l'ancien barème d'indemnités applicable au maire et du barème des indemnités maximales des adjoints d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant cet établissement public.

Les indemnités de fonction sont égales, au maximum :

- à 100 % de l'un ou l'autre de ces barèmes, selon les cas, pour les communautés urbaines ;
- à 75 % pour les autres EPCI dotés d'une fiscalité propre ;
- à 37,5 % pour les EPCI dépourvus de fiscalité propre.

Il résulte de l'article L. 5215-16 que les indemnités maximales de fonction des présidents et vice-présidents des **communautés urbaines** sont égales à celles des maires et adjoints des communes de même population, sur la base de l'ancien barème des maires.

Les indemnités des **délégués des communes** au sein des communautés urbaines (art. L. 5215-17) et de communautés d'agglomération (art. L. 5331-3) sont fixées au maximum, lorsque la population est comprise entre 100.000 et moins de 400.000, à 6% de l'indice terminal (1.394 francs, soit 213 euros) et à 28 % de cet indice (6.503 francs, soit 991 euros) pour une population supérieure.

Les barèmes applicables aux responsables des différents EPCI figurent en annexe n° 2.

Le paragraphe I de l'article 39 adapte ce dispositif aux dispositions proposées par le projet de loi pour les élus municipaux.

En premier lieu, il compléterait l'article L. 5211-12 afin que les règles de fixation des indemnités de fonction des responsables de communautés urbaines soient établies selon la même procédure que pour les autres EPCI (décret en Conseil d'Etat).

On notera que la suppression par le projet de loi de la référence à l'ancien barème des maires devrait conduire à la publication d'un nouveau décret pour la fixation des indemnités des responsables d'EPCI. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, ce décret établirait un barème spécifique pour les indemnités de l'ensemble des présidents et vice-présidents d'EPCI, le dispositif actuel étant maintenu par une disposition transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur du décret (voir le commentaire de l'article 41 ci-après).

L'article L. 5211-12 serait aussi complété pour prévoir, à l'instar de ce qui est proposé à l'article 26 pour les trois catégories de collectivités territoriales, que la délibération sur les indemnités des membres des EPCI devra intervenir dans les trois mois suivant le renouvellement de leurs membres.

Votre commission des Lois vous propose par **amendement** de coordonner ces dispositions avec celles qu'elle vous propose pour les élus des collectivités territoriales à l'article 26 (annexion à toute délibération sur les indemnités de fonction d'un tableau récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée délibérante).

- **Les frais de déplacement**

L'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales concerne la prise en charge de frais de déplacement engagés en dehors de leur commune par les membres des assemblées délibérantes des EPCI qui ne perçoivent pas d'indemnisation de fonction.

Les frais de déplacement pouvant être pris en charge doivent avoir été engagés à l'occasion de réunions des conseils des EPCI, de leur bureau ou commission. Il peut aussi s'agir de réunions des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence, prévus à l'article L. 5211-49-1, et de réunions d'organismes au sein desquels ils représentent l'établissement public.

La dépense est à la charge de l'instance qui organise la réunion.

Le paragraphe II de l'article 39 ajoute, parmi les réunions d'instances susceptibles de donner lieu à prise en charge des frais de déplacement, celles de la commission consultative des services publics locaux dont la création est prévue à l'article 6 du projet de loi (nouvel article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales).

- **La protection sociale**

L'article L. 5211-14 du code général des collectivités territoriales rend applicables aux membres des assemblées délibérantes des EPCI les dispositions concernant le remboursement des frais liés à l'exercice de mandats spéciaux et la protection sociale des élus municipaux.

Les aménagements figurant dans le projet de loi leur seraient de ce fait également applicables.

L'Assemblée nationale a toutefois, au **paragraphe III de l'article 39** du projet de loi, apporté une coordination pour tenir compte de la création d'un nouvel article du code général des collectivités territoriales (art. L. 2123-25-1) (voir commentaire de l'article 35).

- **Le régime garantie accident**

L'article L. 5211-15 du code général des collectivités territoriales prévoit que les EPCI sont responsables, dans les mêmes conditions que les communes pour les élus municipaux, des accidents survenus aux membres de leurs organes délibérants et à leur président dans l'exercice de leurs fonctions.

Le paragraphe IV de l'article 39 a pour objet d'étendre aux présidents et membres d'organes délibérants d'EPCI la prise en charge des prestations médicales et pharmaceutiques afférentes aux accidents survenus en fonction, que l'article 37 étend aux conseillers municipaux.

2. Dispositions spécifiques aux communautés

- **Les communautés de communes**

L'article L. 5214-10-1 du code général des collectivités territoriales spécifie les dispositions relatives aux garanties accordées aux élus municipaux qui sont applicables aux membres des conseils de communautés de communes (crédit d'heures, régime de suspension du contrat de travail).

Le paragraphe V de l'article 39 du projet de loi transfère les dispositions précitées à l'article L. 5214-8 et surtout procède aux coordinations nécessaires à l'extension des modifications apportées aux garanties des membres des conseils de communautés de communes, en particulier pour l'allocation de fin de mandat prévue à l'article 20 du projet de loi, qui ne serait pas cumulable avec une autre prestation de cette nature.

Il étend, en outre, aux communautés de communes les dispositions sur la formation, qui sont applicables aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération.

- **Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération**

Les articles L. 5215-16 et L. 5216-4 concernent l'application aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération de l'ensemble des dispositions concernant les garanties accordées aux élus municipaux.

Les paragraphes VI et VII de l'article 39 du projet de loi apportent à ces deux articles les coordinations résultant des dispositions du projet de loi, en particulier pour l'allocation de fin de mandat.

Les dispositions de l'article 31 du projet concernant la prise en charge des frais de transport et de séjour pour participer à des réunions (art. L. 2123-18-1) et la prise en charge des dépenses de secours (L. 2123-18-3) ne seraient cependant pas étendues à ces communautés.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 39 ainsi modifié.**

Article 40

(art. L. 2321-2, L. 3321-1 et L. 4321-1)

Dépenses obligatoires des collectivités territoriales

L'article 40 compléterait les dispositions du code général des collectivités territoriales concernant les dépenses obligatoires de chacune des trois catégories de collectivités territoriales¹, pour tirer les conséquences de différentes dispositions du projet de loi.

Il y a en effet lieu d'ajouter à ces dépenses les cotisations obligatoires au fonds de financement de l'allocation différentielle de fin de mandat prévu à l'article 20 du projet de loi ainsi que les cotisations afférentes aux prestations en espèces d'assurance maladie qui seraient ouvertes aux élus ayant interrompu leur activité professionnelle (article 36).

Par ailleurs, l'article 40 prend en compte le changement de numérotation de certains articles.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter sans modification l'article 40 du projet de loi.**

Article 41

Dispositions transitoires

Le paragraphe I de cet article concerne les dispositions des articles 22 et 26 du projet de loi, relatives à l'obligation qui serait faite aux collectivités de prendre, dans les trois mois suivant leur renouvellement, une délibération sur l'exercice du droit à formation de ses membres (articles L.2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10) et une délibération fixant les indemnités de ses membres (articles L. 2123-20-1, L. 3123-15-1 et L. 4135-15-1).

La première délibération sur ces questions devrait intervenir dans les trois mois suivant la publication de la loi.

¹ Communes : art. L. 2321-2 ; départements : art. L. 3321-1 ; régions : art. L. 4321-1.

Votre commission des Lois vous propose un **amendement** de coordination avec la position qu'elle a prise sur l'article 22 (opposition à une obligation de délibérer sur la formation dans les trois mois après un renouvellement).

Le paragraphe II de l'article 41 concerne les indemnités de fonction des membres des organes délibérants des EPCI.

L'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la détermination des indemnités de fonction de leurs responsables par décret en Conseil d'Etat, sauf pour les communautés urbaines pour lesquelles la loi fixe les règles applicables en ce domaine.

Votre rapporteur a exposé que la suppression, prévue par le projet de loi (article 28), de l'ancien barème des maires, qui sert de base de calcul de l'indemnité des responsables d'EPCI, conduira à la publication d'un nouveau décret fixant leur nouveau barème d'indemnisation (voir commentaire de l'article 39).

L'ancien barème des maires (art. L. 2123-23) doit donc être maintenu en vigueur, pour les EPCI concernées seulement, jusqu'à la publication de ce nouveau décret. Tel est l'objet du premier alinéa du II de l'article 41 qui maintiendrait aussi provisoirement en vigueur, dans les mêmes conditions, le premier alinéa de l'article L. 2123-24 dans sa rédaction antérieure à la loi nouvelle, afin de permettre l'indemnisation des vice-présidents par référence à celle des adjoints.

Le second alinéa du paragraphe II de l'article 41 prévoit la première application dans les trois mois suivant la publication de la loi de l'obligation prévue par les EPCI de délibérer sur le montant des indemnités de fonction dans un délai de trois mois après leur renouvellement.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 41 ainsi modifié.**

Article 42

Application dans les collectivités d'outre-mer

L'article 42 du projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à **prendre par ordonnances dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi les mesures législatives nécessaires à l'extension et à l'adaptation des titres Ier et II de la loi** à la collectivité territoriale et aux communes de **Saint-Pierre-et-Miquelon** et, « en tant qu'elles relèvent de la compétence de l'Etat », aux communes de la **Nouvelle-Calédonie** et de la **Polynésie française**.

Le projet de loi de ratification des ordonnances devrait être déposé devant le Parlement **dans un délai de 18 mois** à compter de la publication de la loi (donc, au plus tard, six mois après l'expiration du délai d'habilitation).

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, le principe de spécialité législative subordonne l'application des textes législatifs au vote d'une disposition expresse d'extension. Il en va de même pour Mayotte, cependant non prévu dans le projet.

Cette obligation de rendre les lois expressément applicables dans les collectivités vaut également pour toute modification d'une disposition précédemment rendue applicable (Conseil d'Etat, 9 février 1990 : élections municipales de Lifou).

L'extension des dispositions des titres Ier et II du projet de loi nécessite la modification de textes particuliers applicables dans ces territoires, puisque le code général des collectivités territoriales ne l'est pas.

Le régime juridique de l'habilitation législative, fixé par l'article 38 de la Constitution, a été précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Le Gouvernement doit indiquer « *avec précision au Parlement lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* »¹, qui ne peuvent pas être de nature organique².

Il doit également en faire connaître « *le domaine d'intervention* » sans être « *tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra* »³.

En l'occurrence, tant le domaine d'intervention que la finalité de l'habilitation paraissent établis par la teneur même du projet de loi, qui ne concerne pas les institutions spécifiques de ces collectivités, puisqu'elles relèvent de la loi organique, selon l'article 74 de la Constitution.

Votre commission des Lois a approuvé cet article, sous réserve de prévoir aussi l'extension des dispositions en cause aux communes de Mayotte.

Ce texte pourrait cependant être utilement complété pour **étendre l'habilitation consentie au Gouvernement à d'autres domaines et ce, afin de régler plusieurs situations inextricables résultant d'une codification lacunaire des textes concernant Saint-Pierre-et-Miquelon et la Polynésie française.**

¹ Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.

² Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982

³ Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986.

A cet effet, il serait en effet souhaitable que l'habilitation permette au Gouvernement de procéder par ordonnances :

- à l'établissement d'un véritable code des communes de la Polynésie française, à l'instar de ce qui a été prévu, à l'initiative du Sénat, pour la Nouvelle Calédonie (article 4, paragraphe V, de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999). Ce texte prévoyait la publication par décret de code des communes de la Nouvelle Calédonie. La commission préfère qu'il soit procédé par ordonnance, ce qui permet ensuite un contrôle du Parlement ;

- à la codification du régime communal des deux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le code général des collectivités territoriales ;

- à l'actualisation et à la codification des dispositions sur l'organisation de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

• **Création d'un code des communes propre à la Polynésie française**

Le régime des communes de la Polynésie française est actuellement fixé par des textes épars. Le code des communes en vigueur en France est étendu aux communes de la Polynésie française «en tant que...», avec des nombreuses modifications et adaptations, par la loi **n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française.**

En principe, toute modification du régime communal doit s'inscrire dans cette loi. Mais l'exercice est difficile, et certains textes rendent parfois directement applicables des dispositions du code des communes sans les mentionner dans la loi du 29 décembre 1977.

Par ailleurs, le code des communes « applicable en Polynésie française » n'est pas un code des communes « de la Polynésie française ». Il reste, théoriquement, le code des communes de la métropole, où il a cependant été abrogé. Par ailleurs, certaines dispositions du code général des collectivités territoriales. ont été déclarées applicables en Polynésie française (dispositions sur la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence, par exemple).

Cette situation est source de grande confusion. Nul ne se retrouve plus dans la rédaction alambiquée de la loi du 29 décembre 1977 (pas plus que dans le décret n° 80-918 du 13 novembre 1980 *portant application des lois n° 77-744 du 8 juillet 1977 et n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française, qui procède à la même opération pour la partie Réglementaire du code des communes.*

Il convient donc d'édicter par ordonnance un code des communes de la Polynésie française (partie législative), qui serait un code autonome, enfin déconnecté de l'ancien code métropolitain, **à l'instar de ce que le Parlement a décidé à propos du code des communes de la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de la loi ordinaire du 19 mars 1999**. L'essentiel du travail de rédaction est déjà accompli, depuis la publication du code des communes de la Nouvelle-Calédonie par le décret n° 2001-579 du 29 juin 2001. Cette codification permettrait en outre de procéder aux nécessaires actualisations du régime communal polynésien.

Il conviendrait donc de prévoir une habilitation du Gouvernement, pour la «création de la partie législative d'un code des communes de la Polynésie française».

• Codification des dispositions relatives au régime communal de Saint-Pierre-et-Miquelon

Les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon sont toujours régies par les dispositions de la partie législative du code des communes en vigueur à la date de la publication de la partie législative du code général des collectivités territoriales: La loi de codification prévoit expressément que les textes antérieurs à la codification demeurent en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il en va de même pour les dispositions de la partie réglementaire...

Or, les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon sont régies par le principe de l'assimilation législative, sauf dans le domaine fiscal. Il en résulte que toutes les nouvelles dispositions du code général des collectivités territoriales postérieures à son entrée en vigueur sont, en principe, applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, mais il arrive aussi que certains textes modifient le code des communes dans sa version applicable localement.

Une clarification s'impose manifestement.

Or, la codification des dispositions relatives au régime communal de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le code général des collectivités territoriales serait un exercice relativement simple, puisqu'il suffirait de créer un titre VII nouveau dans le livre V de la IIème Partie du code, et de prévoir une disposition générale d'application, sauf pour quelques articles sur les finances locales, lesquels sont d'ailleurs énumérés dans l'ordonnance de 1977 fixant le régime communal de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Une ordonnance de codification incluant le régime communal de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le code général des collectivités territoriales ne représenterait donc pas une tâche insurmontable (en tout état de cause, l'exercice serait plus simple que pour les communes de Mayotte). Les textes codifiés seraient parallèlement abrogés en tant qu'ils s'appliquent à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il conviendrait donc d'ajouter ajouter une habilitation du Gouvernement pour codifier les dispositions sur le régime communal de Saint-Pierre-et-Miquelon

• Codification des dispositions sur l'organisation de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon

Le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon est entièrement fixé par la loi du 11 juin 1985. Il n'est donc pas codifié, alors même que nombre des dispositions sur les institutions, le régime comptable, le statut des élus, etc. sont identiques à celles du droit commun des départements. En outre, la loi du 11 juin 1985 fait référence à des dispositions désormais abrogées en métropoles (telles celles de la loi du 2 mars 1982).

Comme cela a été fait pour Mayotte, il apparaît souhaitable de procéder à la codification dans le code général des collectivités territoriales des dispositions sur l'organisation institutionnelle, financière et comptable de Saint-Pierre-et-Miquelon, sur le statut des élus et sur le comité économique et social, qui sont identiques ou très proches du droit commun.

Ne resteraient en dehors du champ de la codification que celles des dispositions de la loi du 11 juin 1985 qui marquent l'originalité du statut de l'archipel (en particulier les principes de base de l'ancien statut de territoire d'outre-mer : spécialité législative partielle, compétences « législatives », mais aussi le statut du représentant de l'État, etc...).

Il conviendrait de créer, à l'instar de ce que le Parlement a décidé pour Mayotte, un livre nouveau, consacré à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans la IIIème partie du code, consacrée aux départements. Ne subsisteraient de la loi du 11 juin 1985 que quelques articles, assez peu nombreux.

Il conviendrait à cet effet d'ajouter à l'habilitation à donner au Gouvernement la codification des dispositions sur l'organisation de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Votre commission des Lois vous propose par **amendement** une **nouvelle rédaction de l'article 42** du projet de loi qui intégrerait l'ensemble de ces dispositions.

TITRE III DES COMPÉTENCES LOCALES

CHAPITRE PREMIER TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

Par coordination avec l'extension des transferts de compétences aux autres collectivités territoriales qu'elle vous propose, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à modifier l'intitulé du chapitre premier, afin de le dénommer « transfert de compétences aux collectivités locales ».

Article 43 A (nouveau)
(art. L. 1511-2, L. 1511-3 et L. 4211-1
du code général des collectivités territoriales)
Aides aux entreprises

Cet article a pour objet de réécrire l'article L. 1511-2, de modifier l'article L. 1511-3 et de compléter l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales afin, d'une part, d'étendre les compétences des régions en matière d'aides directes aux entreprises, d'autre part, de leur donner la possibilité de participer, par le versement de dotations, à la constitution de fonds d'investissement auprès de sociétés de capital-investissement.

1. Le cadre juridique actuel des aides publiques aux entreprises

Les interventions économiques des collectivités locales sont longtemps restées soumises à des conditions extrêmement restrictives, sinon à une interdiction totale, définies dans une large mesure par la jurisprudence administrative.

Celle-ci considérait que seules des circonstances particulières de temps et de lieu ou un intérêt public local pouvaient justifier une intervention des collectivités locales¹. Toutefois, au fil des années et sous la pression de la crise économique née du choc pétrolier de 1973, le « corset juridique »² dans lequel étaient enserrées leurs initiatives s'était peu à peu dénoué.

¹ Conseil d'Etat, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers.

² J.-C. Nemery, *Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités locales*, *Actualité juridique du droit administratif*, 20 février 1993, page 65.

Les lois de décentralisation de 1982¹ ont marqué un tournant décisif en reconnaissant les capacités d'intervention des collectivités locales dans le secteur économique.

Les aides publiques aux entreprises doivent ainsi se conformer non seulement aux règles de droit interne, relatives aux modalités d'intervention de l'Etat et des collectivités locales, mais aussi aux règles communautaires, de plus en plus nombreuses et précises.

- *Les règles de droit interne*

L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi. Dans ce cadre et sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe d'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire, les collectivités territoriales peuvent intervenir en matière économique et sociale².

L'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales - qui a codifié les dispositions de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 - précise que « *les collectivités locales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises.* »

Faute d'être dégagé par la loi elle-même, le critère de distinction entre aides directes et aides indirectes l'a été par la jurisprudence administrative³ : l'aide directe se traduit par la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, avec une conséquence comptable (immédiate ou potentielle) dans son compte de résultats.

Quant aux aides indirectes, elles recouvrent toutes les autres formes d'aides consistant, soit à mettre à la disposition des entreprises des biens immobiliers, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités.

Les **aides directes** aux entreprises sont **limitativement énumérées**⁴ et strictement encadrées par la loi. Il s'agit de la prime régionale à la création d'entreprises, de la prime régionale à l'emploi, des prêts, avances et bonifications d'intérêts.

¹ Lois n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 et n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

² Articles L. 2251-1 et L. 3231-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Conseil d'Etat, 18 novembre 1991, département des Alpes-Maritimes, avec les conclusions du commissaire du Gouvernement Pochard, *Revue de droit public*, 1992, page 354.

⁴ Conseil d'Etat, 15 février 1993, région Nord-Pas-de-Calais.

Elles sont attribuées par la région¹, dans des conditions fixées par trois décrets en Conseil d'Etat, codifiés aux articles R. 1511-1 à R. 1511-18 du code général des collectivités territoriales et modifiés récemment par le décret n° 2001-607 du 9 juillet 2001 afin de prendre en compte la réglementation européenne.

L'aide est octroyée par une décision de l'exécutif local prise en exécution d'une délibération de l'assemblée délibérante². C'est une compétence qui ne peut faire l'objet d'aucune délégation. L'entreprise bénéficiaire doit se trouver dans une situation régulière au regard de ses obligations fiscales et sociales.

Les **aides indirectes** sont en principe **libres**, car elles sont censées ne pas profiter à l'entreprise en établissant un lien financier avec la collectivité qui les accorde.

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement.* » Il écarte ainsi toute primauté régionale et toute liste limitative.

Toutefois, certaines d'entre elles ont fait l'objet d'une réglementation ultérieure : il s'agit des rabais sur les ventes et locations immobilières³, des garanties d'emprunt et cautionnements⁴ et des participations au capital de sociétés⁵.

¹ *Les départements, les communes et leurs groupements ne peuvent que compléter l'aide régionale lorsque celle-ci n'atteint pas le plafond fixé par décret ; ils ne doivent intervenir que dans les zones et les secteurs d'activités retenus par le conseil régional ; enfin, ils ne peuvent accorder une aide directe à une entreprise que si la région a décidé, au préalable, de lui octroyer une aide. Toutefois, la région ne peut rien faire qui s'apparenterait à une mise sous tutelle des départements et des communes, prohibée par l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales (Tribunal administratif de Montpellier, 20 juin 1983, commune de Narbonne c/ région Languedoc-Roussillon).*

² *Conseil d'Etat, 17 mars 1993, conseil régional de Bourgogne.*

³ *Articles L. 1511-3 et R. 1511-19 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

⁴ *Article L. 1511-3, L. 4253-1 et R. 1511-24 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

⁵ *Articles L. 2253-7, L. 3231-7, L. 4253-3 et R. 1511-36 à R. 1511-39 du code général des collectivités territoriales.*

Sur ce point, on notera simplement que l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales autorise les régions à participer au capital des **sociétés de développement régional**¹ et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, ainsi que des sociétés d'économie mixte.

D'autre part, une région peut, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, **participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés** à des personnes privées et notamment à des **entreprises** nouvellement créées. Dans ce cas, elle peut également participer à la constitution d'un fonds de garantie auprès de cet établissement².

Outre ces différentes formes d'aides indirectes, il convient de relever, parmi les moyens dont disposent les collectivités locales pour favoriser la création d'entreprises sur leur territoire les **exonérations d'impôts locaux** qu'elles peuvent accorder, tout particulièrement les exonérations de taxe professionnelle.

Enfin, votre rapporteur rappelle qu'existent de nombreuses **aides spécifiques**, qu'il s'agisse des subventions aux entreprises exploitant des salles de spectacles cinématographiques, des aides à l'équipement rural ou encore des aides directes ou indirectes aux entreprises en difficulté –ces dernières ne sont ouvertes qu'aux régions et aux départements³.

L'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, dispose que *« des actions de politique économique notamment en faveur de l'emploi peuvent être entreprises par les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir le cas échéant en dérogeant aux conditions d'utilisation prévues pour les collectivités territoriales par les dispositions du II de l'article 87 de la loi de finances pour 1987. »*

Ces conventions peuvent être passées pour autoriser les collectivités locales à intervenir dans le cadre de dispositifs qui ne sont pas prévus par le régime de droit commun des interventions économiques défini aux

¹ Créées en application du décret n° 55-876 du 30 juin 1955, les sociétés de développement régional ont pour vocation de concourir au financement des investissements productifs dans leurs zones géographiques respectives. Ce sont des établissements de crédit qui relèvent de la catégorie des institutions financières spécialisées disposant d'un certain nombre de privilèges et d'obligations du fait d'une convention passée avec l'Etat : garantie d'un dividende minimal pour leurs actionnaires, exonération fiscale pour leurs produits financiers et leurs plus values. Les sociétés de développement régional peuvent apporter aux entreprises l'ensemble des produits financiers à moyen et long terme : interventions en fonds propres, prêts à long terme, crédit-bail immobilier, cautionnement de crédits bancaires à moyen terme.

² Article L. 4253-3 du code général des collectivités territoriales.

³ Articles L. 3231-3 et L. 4211-1 6°.

articles L. 1511-1 à L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales. Elles ne peuvent toutefois avoir pour objet de modifier, par voie conventionnelle, le dispositif général prévu par les dispositions législatives susvisées et leurs décrets d'application. Par ailleurs, les actions prévues par ces conventions doivent être compatibles et cohérentes avec la politique menée par l'Etat en terme de soutien aux entreprises et de développement économique.

- *Le droit communautaire*

En vertu de l'article 87 du traité instituant les Communautés européennes, les **aides d'Etat** qui faussent ou menacent de fausser la concurrence, en favorisant certaines entreprises ou productions sont **incompatibles avec le marché commun** et, en conséquence, prohibées. **Les aides des collectivités territoriales aux entreprises sont assimilées à des aides d'Etat**¹.

Seules **certaines aides sont autorisées**, soit parce qu'elles sont considérées d'office comme compatibles avec le marché commun, ce qui est le cas des aides à caractère social, soit parce qu'elles rentrent dans des catégories définies et remplissent certaines conditions susceptibles de les rendre compatibles avec le marché. Il s'agit notamment des aides destinées à soutenir le développement de certaines activités ou de certaines régions ou à promouvoir d'importants projets communs d'intérêt communautaire.

En principe, **tout nouveau régime d'aide doit être notifié** à la Commission européenne, qui apprécie sa compatibilité avec le marché commun. La procédure applicable a été précisée par le règlement n° 659/99 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 du traité instituant les Communautés européennes.

D'autre part, la Commission européenne a publié, sous forme de « *lignes directrices* » et de « *communications* », les conditions que doivent respecter certaines **aides** pour être **réputées compatibles avec le marché commun**. Depuis 1988, elle a été habilitée à fixer ces conditions par voie de règlements. Les catégories d'aides visées dans ces règlements sont dispensées de la procédure de notification et d'approbation préalables.

Trois règlements, dits « **d'exemption** » ont été adoptés à ce jour : le règlement sur les aides « *de minimis* » qui fixe à cent mille euros par entreprise, sur trois ans, le montant total des aides qui peuvent être accordées librement, en excluant toutefois certains secteurs ; le règlement sur les aides aux petites et moyennes entreprises ; le règlement sur les aides à la formation².

¹ Cour de justice des Communautés européennes, 27 mars 1984, Commission c/ République italienne, pour un régime d'aide à l'agriculture institué par la région de Sicile.

² Règlements (CE) n° 69/2001, n° 70/2001 et n° 68/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001.

En France, le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est chargé de coordonner l'ensemble des notifications qui lui sont proposées par les ministères compétents, y compris les aides mises en œuvre au plan local. Aussi, lorsqu'un projet d'aide ne relève pas d'un régime approuvé ou dépasse les seuils de cumul autorisés, le préfet saisit le département ministériel principalement concerné afin d'envisager les modalités de notification de ce projet d'aide à la Commission européenne.

Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, la France a déjà notifié et fait approuver une cinquantaine de régimes d'aides. Dans la mesure où les collectivités locales s'y conforment, leurs interventions sont considérées comme compatibles avec le marché commun.

2. Le texte soumis au Sénat

Le présent article tend à modifier les articles L. 1511-2, L. 1511-3 et L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, afin de donner des facultés d'intervention plus larges aux régions en matière de développement économique.

L'article L. 1511-2, entièrement réécrit, dispose que « les aides (directes) [il s'agit d'un oubli] revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances remboursables à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. »

Sans mettre fin à la distinction entre aides directes et aides indirectes, dénoncée par la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, le présent projet de loi tend donc à **définir les aides directes en fonction de leur forme** et non plus de leur régime.

Cette énumération, limitative, s'explique par le maintien d'autres formes d'aides encore strictement encadrées, par exemple les exonérations fiscales et sociales et les garanties d'emprunts.

Le régime d'aides sera fixé par une délibération du conseil régional et non plus par décret en Conseil d'Etat. Il est toutefois indiqué que les aides devront être attribuées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de concurrence et d'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France, ce qui vise en particulier le droit communautaire.

D'autre part, *l'article L. 1511-2* préserve, tout en l'assouplissant, la **primauté de la région** en matière d'aides directes aux entreprises. Les départements, les communes et leurs groupements devront conclure avec elle une convention fixant les conditions de leur intervention. La signature de cette convention constituera un préalable à la mise en œuvre des projets. Les aides

accordées par les départements et les communes devront respecter le cadre arrêté par la région.

Toutefois, **le présent article n'impose plus systématiquement un cofinancement** de la région pour chaque projet. La convention pourrait ainsi prévoir que, dans certains cas, le département, l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune puisse apporter son soutien à une entreprise ne bénéficiant pas d'une aide de la région.

Le dispositif proposé s'apparente ainsi à l'institution de la région comme collectivité **chef de file** dans le domaine des aides directes aux entreprises. L'exigence d'une convention est destinée à éviter que celle-ci n'impose une quelconque tutelle sur les autres collectivités, qui serait contraire à la Constitution.

Le régime des **aides indirectes** resterait **inchangé**. A l'exception des garanties d'emprunt et des aides à l'immobilier d'entreprises qui demeureront encadrées, toutes les autres aides indirectes seront libres.

L'article L. 1511-3 serait modifié par coordination, afin de prendre en compte la suppression de l'exigence d'un décret en Conseil d'Etat pour encadrer les aides directes aux entreprises et son maintien pour la revente ou la location des bâtiments.

L'article L. 4211-1 serait quant à lui complété afin d'autoriser les régions à participer, par le versement de dotations, à la constitution de **fonds d'investissement** auprès de sociétés de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres aux entreprises.

Le versement de dotations pour la constitution d'un fonds d'investissement présente l'avantage d'être **moins risqué que la prise de participation au capital d'une société**. En effet, lorsqu'une collectivité devient actionnaire de sociétés et qu'elle en est gestionnaire de droit ou de fait, elle peut encourir une action en comblement de passif si cette dernière fait faillite. D'autre part, la constitution d'un fonds d'investissement permet de ne pas modifier la répartition du capital social entre les actionnaires. En revanche, les subventions versées constituent un élément du bénéfice imposable de la société. Leur montant réel est donc diminué du montant de l'impôt que l'entreprise doit acquitter.

Le montant de la participation de la région serait limité à **30 %** du montant total du fonds, alors que le projet de loi relatif à la Corse, définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 18 décembre dernier, permet à la collectivité territoriale de Corse de porter sa participation à **50 %** du montant total du fonds.

Il a été indiqué à votre rapporteur que cette différence tenait à la « situation particulière de l'économie corse ». Il serait ainsi difficile pour la collectivité territoriale, en raison de la structure du tissu industriel de l'île, de trouver des partenaires financiers susceptibles de prendre des participations pour la mise en place d'un fonds d'investissement, en particulier si ce fonds n'a pour seul objet que d'intervenir en faveur des entreprises corses. Les autres régions disposeraient d'un tissu industriel bien plus dense et auraient la possibilité de mettre en place des fonds interrégionaux.

Ainsi que le Gouvernement l'a indiqué lui-même à votre rapporteur, l'adoption du présent article 43 A du projet de loi relatif à la démocratie de proximité privera de toute portée, sauf sur ce dernier point, les dispositions de l'article 17 du projet de loi relatif à la Corse. **Comme en 1982, il est donc regrettable d'avoir eu à discuter d'adaptations avant de connaître le droit commun.**

3. La position de votre commission des Lois

- *Rappeler la nécessité d'une réforme d'ensemble du régime des interventions économiques des collectivités locales*

Les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer pour maintenir un certain niveau d'équité sociale et territoriale. A travers des demandes partenariales, les élus locaux, qui connaissent le tissu économique, sont bien placés pour identifier les besoins et imaginer des solutions pour l'emploi local.

Cependant, l'efficacité des interventions économiques des collectivités territoriales est mise en question par la **complexité du cadre juridique national**, en décalage avec la réalité, à laquelle s'ajoutent des incertitudes résultant de son défaut d'harmonisation avec le droit communautaire d'inspiration plus libérale.

Une telle situation ne peut être que périlleuse pour les collectivités et leurs élus, exposés à une **insécurité permanente**, comme l'a parfaitement souligné le rapport présenté par notre collègue Michel Mercier au nom de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation, présidée par Jean-Paul Delevoye¹.

Elle **justifie une réforme d'ensemble du régime des interventions économiques** des collectivités locales qui, selon les préconisations du groupe de travail de la commission des Lois sur la décentralisation², devrait avoir pour triple objet une **meilleure coordination avec le droit communautaire**,

¹ « Sécurité juridique, conditions d'exercice des mandats locaux : des enjeux majeurs pour la démocratie locale et la décentralisation », rapport n° 166 (1999-2000).

² « La décentralisation – Messieurs de l'Etat encore un effort! » Rapport n° 239 (Sénat, 1996-1997) au nom du groupe du travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye.

la recherche d'une **plus grande complémentarité** des différentes interventions économiques, le **maintien des interdictions actuelles** et **l'approfondissement des règles prudentielles** qui protègent les collectivités locales contre des risques financiers excessifs.

Votre commission des Lois ne peut donc que déplorer le retard pris pour réformer le régime des interventions économiques, malgré les initiatives du Sénat, en particulier l'adoption, le 10 février 2000, à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, de la proposition de loi tendant à favoriser la création et le développement des entreprises sur les territoires, qui n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

- *Apporter des compléments au dispositif prévu par le présent article*

Votre commission des Lois observe que, sans constituer une réforme profonde du régime des interventions économiques des collectivités territoriales, puisqu'il ne met pas fin à la distinction entre aides directes et aides indirectes, le présent article permettra de donner une base juridique plus solide aux aides qu'elles sont amenées à accorder souvent dans l'illégalité.

Les régions auront ainsi la possibilité de mettre en œuvre l'ensemble des régimes notifiés et approuvés par la Commission européenne, d'accorder des aides entrant dans le cadre des règlements d'exemption précités, mais également de créer tout autre régime, **à la condition toutefois de le notifier et de le faire approuver par la Commission.**

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** corrigeant une erreur matérielle (l'oubli du mot « directes ») et ouvrant expressément la possibilité d'accorder des **avances remboursables à taux zéro**. Le ministre de l'intérieur, M. Daniel Vaillant, avait précisé devant l'Assemblée nationale, lors de l'examen du présent projet de loi, que ce type d'aides serait possible¹.

Conformément à la position du Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la Corse, dont le bien fondé avait été reconnu par l'Assemblée nationale, votre commission vous propose également de supprimer la disposition selon laquelle les aides devront être attribuées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de concurrence et d'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France, ce qui vise en particulier le droit communautaire. Cette mention est en effet à la fois inutile et imprécise, les régions étant bien entendu tenues au respect de ces dispositions.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale du 25 juin 2001, page 4781.*

D'autre part, votre commission vous soumet **deux amendements** ayant pour objet :

- de permettre à une région de souscrire des parts dans des **fonds communs de placement à risques** –ce qui inclut les fonds communs de placement dans l'innovation- à vocation régionale ou interrégionale ;

- de permettre à une ou plusieurs régions de participer, **seules ou conjointement**, jusqu'à **50 %**, au lieu de 30 %, du montant total de ces fonds.

Enfin, votre commission vous soumet un quatrième **amendement** afin de permettre aux régions de **doter un fonds ayant pour objet de garantir des concours financiers accordés aux entreprises et dont la gestion est assurée par un établissement de crédit**. Cette disposition constitue la **reprise** d'une disposition adoptée par le Parlement dans le projet de loi relatif à la **Corse**.

Comme on l'a vu, jusqu'à présent les régions ne pouvaient doter des fonds de garantie qu'auprès des sociétés dont elles étaient actionnaires, en application des dispositions de l'article L. 4253-3 du code général des collectivités territoriales. Cet amendement a pour objet de supprimer cette condition préalable.

Cette mesure devrait favoriser le développement des garanties financières accordées aux entreprises par les régions en association avec des établissements de crédit, tels que la SOFARIS, et constituerait une alternative à l'octroi de garanties directes qui présentent des risques financiers plus importants, dans la mesure où elles mettent directement en jeu le budget de la collectivité.

Cette disposition ne soulève pas de difficulté au regard du droit communautaire de la concurrence depuis l'approbation par la Commission européenne, le 8 mai 2001, du régime cadre d'aides publiques en faveur des fonds de garantie notifié par la France.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 A **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 43 A
(art. 2 et 4 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992)

Transfert de compétences aux régions en matière de tourisme

Cet article additionnel vise à renforcer les compétences des régions dans le domaine du tourisme.

La loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, adoptée à l'initiative du Sénat, a consacré la **concurrence des compétences** en disposant dans son article premier que « *L'Etat, les régions, les départements et les communes sont*

compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée. »

Les **régions** constituent le cadre privilégié de l'élaboration d'une politique locale de développement du tourisme et se sont vu reconnaître des compétences importantes en matière d'aménagement touristique. La loi du 23 décembre 1992 dispose que, dans le cadre de leurs compétences en matière de planification, elles définissent les objectifs à moyen terme du développement touristique régional, dont les modalités et conditions de mise en œuvre, notamment au plan financier, sont déterminées par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, prévu par la loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme.

Les régions peuvent se voir transférer les attributions exercées par les missions interministérielles d'aménagement touristique. Elles peuvent être associées à la définition, à la gestion et au contrôle des sociétés d'aménagement régional. Elles ont l'initiative de la création des parcs naturels régionaux et ont compétence pour créer des canaux et des ports fluviaux.

Institués sous le Gouvernement de Vichy par des textes de 1942 et 1943, les **comités régionaux du tourisme** ont connu une évolution profonde et constituent, depuis 1987, les principaux instruments d'action des conseils régionaux.

Si la loi fait obligation aux régions de créer de tels comités, elle les laisse libres de fixer leur nature juridique, leur organisation et leur champ de compétences, à la condition de respecter un minimum de représentation : délégués du conseil général, des organismes consulaires, des comités départementaux du tourisme, des offices de tourisme et des syndicats d'initiative, des professions et associations œuvrant dans le secteur du tourisme, de communes touristiques et de leurs groupements.

Par analogie avec les dispositions du projet de loi relatif à la Corse, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à modifier les articles 2 et 4 de la loi du 23 décembre 1992, afin de transférer au conseil régional les compétences reconnues à l'Etat pour :

- assurer le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région ;
- coordonner les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristique dans la région ;
- déterminer et mettre en œuvre, selon des modalités définies par décret, les procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques, mais non des stations de tourisme.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet amendement insérant un **article additionnel** après l'article 43 A.

Article 43 B (nouveau)

(art. 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)

Gestion portuaire

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, tend, d'une part, à autoriser à titre expérimental le transfert aux régions de la gestion de certains ports, d'autre part, à faciliter la gestion des ports de plaisance par les communes.

1. Le droit en vigueur

- *Des compétences partagées*

Jusqu'au 31 décembre 1983, tous les ports français relevaient de la compétence de l'Etat. Les articles 5 et 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a confié la gestion de certains d'entre eux aux collectivités territoriales.

Ainsi, les **régions** peuvent demander à exercer la compétence pour l'aménagement des **ports et canaux fluviaux**¹. Les **départements** ont reçu compétence pour créer, aménager et exploiter **304 ports maritimes de commerce et de pêche**. Enfin, les **communes** ont la responsabilité des quelque 228 **ports** « affectés exclusivement » à la **plaisance**. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a autorisé le transfert de cette compétence aux établissements publics de coopération intercommunale.

Demeurent toutefois de la compétence de l'Etat les **ports autonomes**, les **ports d'intérêt national**, ainsi que les **ports maritimes contigus aux ports militaires**.

Aux termes de l'article L.111-1 du code des ports maritimes, l'administration des ports maritimes de commerce, dont l'importance le justifie, est confiée à des organismes dénommés « **ports autonomes** » créés par décret en Conseil d'Etat. Au nombre de **sept**², ce sont des établissements publics de l'Etat, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placés sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes et soumis au contrôle économique et financier de l'Etat. Les collectivités locales sont associées à leur gestion, puisqu'elles sont représentées dans leurs conseils d'administration et les commissions permanentes d'enquête.

¹ Seule trois régions ont décidé d'exercer cette compétence : la Bretagne, les Pays de la Loire et la Picardie.

² Il s'agit de Dunkerque, Rouen, Bordeaux, Marseille, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, et La Guadeloupe. S'y ajoutent les ports autonomes fluviaux de Paris et de Strasbourg.

La liste des **ports d'intérêt national** et des ports maritimes contigus aux ports militaires est définie par décret. Reprise à l'article R. 121-7 du code des ports maritimes, elle comprend : Calais, Boulogne-sur-Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle (La Pallice et Chef de Baie), Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio, Bastia, pour la métropole, et, outre-mer, Fort-de-France (Martinique), Degrad-des-Cannes et Larivot (Guyane), Saint-Pierre-et-Miquelon, Port-Réunion.

Hormis pour les ports communaux, dont l'autorité gestionnaire est définie par la loi, le **Gouvernement conserve donc un pouvoir étendu pour modifier le régime juridique des ports maritimes. Il peut, par décret, créer ou supprimer un port autonome ou transformer un port départemental en port d'intérêt national, et réciproquement.**

Toutes les compétences n'ont pas été transférées aux collectivités territoriales. Ainsi, l'Etat conserve la **police** des phares et balises, des eaux, des pêches maritimes et de l'ordre public. L'extension des installations et l'augmentation de la capacité des ouvrages existants doivent être prévus par le schéma de mise en valeur de la mer ou, à défaut, autorisés par le préfet du département.

Enfin, l'Etat participe au financement des travaux d'infrastructure dans les ports départementaux dans le cadre de la dotation générale de décentralisation –le taux de la participation de l'Etat est défini chaque année par décret.

Inversement, indépendamment du statut du port, le maire exerce la police de la sécurité et de la salubrité publiques sur l'ensemble du territoire municipal, y compris dans la circonscription des ports autonomes, et détient de larges compétences en matière d'urbanisme, qui ne sont pas sans provoquer parfois des différends.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, **les ports actuellement décentralisés ne représenteraient que 3 à 4 % du trafic transitant en France.** Ainsi, les sept ports autonomes représenteraient à eux seuls 80 % du trafic total, pratiquement la totalité des produits pétroliers, et les ports d'intérêt national environ 50 % du trafic en matière de marchandises diverses, dont une grande partie due au trafic transmanche transitant par Calais.

Des chartes de place portuaires ont été signées pour associer davantage les collectivités territoriales à la gestion des ports d'intérêt national. Leur évaluation a été confiée au Conseil général des ponts et chaussées.

Un décret n° 99-782 du 9 septembre 1999 a créé des comités de pilotage stratégique rassemblant l'Etat, les collectivités territoriales et les concessionnaires pour orienter la stratégie des ports.

- *La gestion des ports*

Aux termes de la loi du 22 juillet 1983, les collectivités locales peuvent concéder l'aménagement et l'exploitation des ports à des personnes publiques ou privées, en particulier les chambres de commerce et d'industrie et les sociétés d'économie mixte.

Le code des ports maritimes autorise la concession de la réalisation et de l'exploitation d'outillages ou de terminaux des ports autonomes et des ports d'intérêt national.

S'agissant des ports d'intérêt national, les **concessions** ont **pratiquement toutes été accordées**, dans le cadre de procédures de gré à gré, à des **chambres de commerce et d'industrie**, établissements publics administratifs dont la compétence en ce domaine a été consacrée par la loi du 9 avril 1898. Le port de pêche de Lorient fait figure d'exception, dont la gestion est confiée à une société d'économie mixte. Le concessionnaire peut lui-même sous-traiter tout ou partie de la gestion de certains outillages ou services offerts aux usagers dans le port.

La concession est négociée entre l'Etat et la chambre de commerce et d'industrie pour une durée maximale de 25 ans –50 ans pour des renouvellements antérieurs à 1995. Elle doit respecter un cahier des charges type dont une nouvelle version, en cours d'élaboration, devra être approuvée par décret en Conseil d'Etat.

Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, le nouveau cahier des charges type –en révision depuis 1988- devrait prévoir une reprise par la chambre de commerce et d'industrie du déficit ou de l'excédent cumulé à la clôture des comptes ; celle-ci se trouverait ainsi « rémunérée », in fine, selon la qualité de sa gestion. Le concessionnaire conservant ses dettes en fin de concession se verrait rembourser la valeur non amortie des actifs rendus à l'autorité concédante.

En 2000, les chambres de commerce et d'industrie ont dépensé, sur la totalité des ports d'intérêt national métropolitains et le port de Fort de France, 408,3 millions de francs en investissements (62,2 millions d'euros), dont 61,4 millions de francs (9,4 millions d'euros) pour les infrastructures (normalement à la charge de l'autorité concédante), et 346,9 millions de francs (52,9 millions d'euros) pour les superstructures.

Le total des charges d'exploitation des comptes portuaires des chambres de commerce et d'industrie gestionnaires correspondantes s'élève à 1682,2 millions de francs (256,4 millions d'euros), dont 472 millions de francs de charges de personnel. Le total des produits d'exploitation a été en excédent de 120 millions de francs (18 millions d'euros) sur les charges.

Par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie sont restées concessionnaires de la plupart des ports de commerce et des principaux ports de pêche des départements.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale assurent généralement eux-mêmes la gestion des ports de plaisance, même s'ils font parfois appel aux compétences des chambres de commerce et d'industrie.

Comparaison des régimes d'administration des ports maritimes en Europe

Allemagne

La plupart des ports sont gérés par les Länder (Hambourg et Brême) et/ou par les communes (Lübeck, Kiel).

Belgique

Jusqu'ici, les ports d'Anvers, Gand et Ostende faisaient partie du patrimoine municipal et étaient gérés par les communes. Le port d'Anvers était géré par une régie portuaire, dotée de la personnalité juridique. La régie communale gérant le port de Gand était en revanche dépourvue de la personnalité morale, mais autonome sur le plan comptable. Le port de Zeebrugge appartient à l'Etat, mais son exploitation est concédée à une société de droit privée contrôlée par les pouvoirs publics, la MBZ. Elle était détenue à hauteur de 65 % par la région flamande (qui a remplacé l'Etat à la suite du processus de régionalisation) et à hauteur de 31 % par la commune de Bruges. Une réforme de février 1999 confie désormais la gestion de ces quatre ports à une entreprise portuaire communale autonome dotée de la personnalité juridique.

Espagne

L'Etat a une compétence exclusive sur les ports d'intérêt général. Ces « ports de l'Etat » sont gérés par des établissements publics dotés de la personnalité morale et de ressources propres, eux-mêmes placés sous le contrôle d'un établissement public national, « Puertos del Estado ».

Italie

Les ports de l'Etat sont également gérés par des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les opérations portuaires sont en revanche transférées à des entreprises privées concessionnaires.

Pays-Bas

Les ports sont gérés par les communes, soit directement, soit par un organisme municipal dépourvu de la personnalité juridique (cas de Rotterdam et d'Amsterdam). Les comptes de ce dernier sont cependant séparés de ceux de la commune. L'établissement municipal loue les infrastructures à des compagnies privées par des contrats de longue durée.

Royaume Uni

Certains ports, généralement petits (à l'exception de Portsmouth), sont détenus par les autorités locales. Une centaine de ports sont gérés, pour le compte de la collectivité locale propriétaire, par des conseils autonomes. Enfin, d'autres ports sont des ports privés, principalement détenus par Associated British Ports (ABP). Six d'entre eux étaient gérés par des conseils autonomes, avant d'être privatisés par le Ports Act de 1991.

Source : Etude de législation comparée du service des Affaires européennes du Sénat, janvier 1998

- *La réglementation européenne*

Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport sur la politique portuaire française de 1999, la politique portuaire est directement concernée par la politique de la concurrence et la politique des transports définies au niveau de l'Union européenne.

Ces deux politiques ont d'ailleurs fait l'objet d'un « livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes » présenté par la Commission européenne en décembre 1997¹. La Commission y juge important de promouvoir le secteur portuaire par un certain nombre de mesures visant à améliorer ses performances globales. Ces actions ont notamment pour but d'améliorer l'efficacité des ports, de lever les obstacles qui entravent les échanges et d'encourager l'amélioration des ports et des infrastructures portuaires.

Selon la Commission européenne : « *la disparition progressive des hinterlands nationaux captifs signifie que les décisions concernant la tarification, l'aménagement et le financement d'un port particulier peuvent avoir des conséquences déterminantes sur les ports voisins à l'échelle nationale et internationale. D'où l'intérêt et l'opportunité d'une approche mieux coordonnée de l'aménagement portuaire au niveau paneuropéen qui permettrait, entre autres, de s'assurer que les ports rivalisent sur des bases commerciales saines* ».

¹ Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes COM (97) 678.

Une proposition de directive a été soumise au Parlement européen et au Conseil en février 2001 concernant l'accès au marché des services portuaires. Elle ne devrait pas être adoptée avant juin 2002.

Les ports français peuvent être confrontés à deux types d'interventions de la Commission. Une première intervention porte sur le rôle des professions réglementées et des professions à privilèges, en particulier la manutention portuaire. Une seconde concerne l'encadrement des « aides d'Etat » qui, dans le domaine portuaire, proviennent aussi bien de l'Etat central que des établissements publics portuaires (ports autonomes et chambres de commerce et d'industrie concessionnaires de ports d'intérêt national) ou des collectivités territoriales.

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dans son article 41 b) dispose que les délégations de service public peuvent être passées de gré à gré lorsque le service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement.

A cet égard, le système portuaire français est marqué par une certaine volonté d'organisation rationnelle et de transparence ainsi que par des pratiques administratives de bonne gestion et de contrôle, qui imposent notamment aux gestionnaires portuaires dotés de la personnalité morale (ports autonomes, concessionnaires de ports d'intérêt national) de produire des comptes et de les publier, tout en accueillant en leur sein des administrateurs qui sont des usagers portuaires.

A l'inverse, l'organisation des ports nord-européens confie traditionnellement la gestion des activités portuaires à une régie municipale. Sans comptes annuels publiés indépendamment de ceux de la commune, gérée uniquement par les élus locaux, la régie constitue une forme de gestion particulièrement opaque, qui ne permet que difficilement d'identifier les aides publiques en matière portuaire. Cette situation place donc les ports français dans une position plus exposée puisque plus transparente.

2. Le texte soumis au Sénat

S'inspirant des dispositions prévues par l'article 67 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire relatif au transport ferroviaire régional de voyageurs, le présent article tend à instituer une phase d'expérimentation en matière de décentralisation de la gestion portuaire.

- *Une expérimentation en matière de gestion portuaire*

Le paragraphe I tend à **permettre aux régions de gérer**, à titre expérimental, des **ports d'intérêt national**, qui relèvent de la compétence de l'Etat, et des **ports de commerce et de pêche départementaux**.

Le premier alinéa dispose ainsi qu'une **expérimentation** sera engagée dans un **délai d'un an** à compter de la promulgation de la présente loi, afin de renforcer la participation des régions dans la gestion des ports d'intérêt national. Au terme de cette expérimentation, une loi définira les modalités d'attribution de compétences dans le domaine portuaire aux régions.

En outre, aux termes du deuxième alinéa, les départements pourront confier aux régions engagées dans l'expérimentation la gestion de ports de commerce ou de pêche dont ils ont la charge. Les conditions de ce transfert seront définies par une **convention** entre les deux collectivités territoriales prévoyant, notamment, le versement (à la région, mais cela n'est pas précisé), des crédits de l'Etat au titre du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre des ports maritimes de commerce et de pêche.

Selon le *troisième alinéa*, cette expérimentation devrait permettre de tirer, dans la future loi définissant les attributions des régions, des enseignements plus généraux sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de gestion portuaire.

Le *paragraphe II* du présent article précise les conditions du transfert de la gestion des ports d'intérêt national.

Son premier alinéa indique que les régions exerceront les compétences de l'Etat, à l'exception de celles qui concernent les plans d'eau et la police portuaire.

Elles seront considérées comme l'**autorité concédante**, en particulier à l'égard des chambres de commerce et d'industrie, et assureront la gestion du domaine public portuaire mis à disposition -s'agissant d'une expérimentation, réversible, il est logique que le projet de loi prévoit une simple mise à disposition et non un transfert de propriété.

Plus généralement, comme le précise le troisième alinéa, les régions seront subrogées dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers.

Les **ports** concernés seront **désignés conjointement** par l'Etat et la région. Le premier versera chaque année à la seconde une **compensation** forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation.

Ils signeront une convention afin de déterminer la consistance, les conditions de fonctionnement et de financement des ports ainsi que leur évolution. Cette convention devra identifier les services de l'Etat concernés par l'expérimentation; elle fixera les modalités de **mise à disposition**, gratuite, de la région, pendant toute sa durée, **des personnels** des services maritimes. Enfin, la convention prévoira les adaptations du fonctionnement des ports au regard des dispositions du code des ports maritimes.

Le dernier alinéa du paragraphe II dispose que **l'expérimentation sera close le 31 décembre 2006**. Les régions, et elles seules, pourront toutefois y mettre un terme plus tôt. L'expérimentation prendra fin à la clôture de l'exercice concerné, pourvu que la demande ait été formulée avant le 1^{er} juin de l'année auquel il se rattache.

- *Un assouplissement des dispositions relatives à la gestion des ports de plaisance par les communes et leurs groupements*

Le *paragraphe III* du présent article tend à modifier, cette fois de manière pérenne, l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, afin de **permettre aux communes de continuer à gérer des ports dont « l'activité dominante »** est la plaisance, alors qu'actuellement elles ne peuvent créer, aménager, exploiter que les ports « exclusivement affectés à la plaisance ».

Cette disposition a pour objet de mettre fin aux contentieux et aux décisions de reclassement de certains ports communaux en ports départementaux nés de l'émergence d'une activité à caractère commercial, notamment d'embarquement de passagers ou de pêche.

La notion d'activité dominante, aussi imprécise soit-elle, devrait apporter une plus grande sécurité juridique aux communes en leur permettant d'autoriser des trafics ponctuels dans les ports de plaisance dont elles assurent la gestion.

3. La position de votre commission des Lois

La rédaction du présent article n'est pas sans susciter de nombreuses interrogations. Votre commission des Lois vous proposera donc de clarifier le champ et les conditions de l'expérimentation en matière de gestion portuaire.

- *Etendre aux autres collectivités territoriales le bénéfice de l'expérimentation*

Votre commission des Lois s'interroge sur les enseignements généraux à tirer d'une expérimentation qui n'autorise qu'un transfert au profit des régions et non des départements.

Le choix de confier aux régions la gestion des ports apparaît pertinent à l'aune de la compétence générale qui leur est reconnue en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. En revanche, il risque d'induire une lourde charge pour des collectivités territoriales exerçant traditionnellement des missions de conception et d'animation.

Seules trois régions¹ ont décidé d'exercer leur compétence en matière de gestion des voies navigables et des ports fluviaux, et encore, la région Picardie a-t-elle concédé au département de la Somme, en 1992, l'aménagement de la Somme naturelle et de la Somme canalisée.

A l'inverse, les départements, sont habitués à exercer des compétences de gestion souvent lourdes et témoignent d'une réelle aptitude en matière portuaire, pour la pêche comme pour le commerce. Il aurait pu paraître logique qu'une nouvelle étape de la décentralisation portuaire leur offre la possibilité de se voir transférer des ports d'intérêt national de faible importance.

Votre rapporteur rappelle que la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, a proposé de confier aux départements et non aux régions l'aménagement et l'entretien du réseau routier national (proposition n° 52)².

Dans cette perspective, on pourrait envisager de ne confier aux régions que la gestion des ports de grande importance ou situés sur le territoire de plusieurs départements.

Votre rapporteur se sent conforté dans cette opinion à la lecture des réponses qui lui ont été données par le Gouvernement. Celui-ci a indiqué qu'« *en ce qui concerne le niveau le mieux à même de remplir ces tâches, il convient mieux de se référer au contexte dans lequel le port en question se trouve. En ce qui concerne, les ports de pêche, une approche au niveau local par le biais de l'établissement public de coopération intercommunale pourrait tout à fait s'envisager. De même, dans certaines régions ou certains départements, une coordination, soit départementale, soit régionale, serait sans doute plus opportune, notamment si les acteurs professionnels couvrent plusieurs ports à la fois. En ce qui concerne les ports de commerce, une approche au niveau régional ou départemental peut là aussi s'envisager (...) le transfert de la compétence au niveau départemental n'a pas été prévu mais pourrait s'envisager.* »

L'article 43 C du présent projet de loi prévoit d'ailleurs que les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront se voir transférer la gestion de certains aéroports, confiée à titre expérimental à la région.

- *Préciser les conditions de l'expérimentation*

S'il est légitime et nécessaire de vouloir préserver une certaine souplesse dans cette expérimentation, il convient également de lever un certain nombre d'interrogations.

¹ Bretagne, Pays de la Loire, Picardie.

² « Refonder l'action publique locale », page 74.

Votre commission des Lois s'interroge ainsi, dans le silence du texte, sur les modalités de gestion des ports ainsi transférés aux collectivités territoriales, généralement confiées aux chambres de commerce et d'industrie.

En droit rien ne s'oppose à l'attribution de concessions portuaires à des sociétés privées (c'est le cas en Angleterre). Toutefois l'autorité concédante doit faire preuve de prudence en raison de l'enjeu que représente un port moyen ou petit pour l'économie locale (activités et emplois induits).

La gestion en régie reste possible, mais conduirait à donner un statut de fonctionnaire d'Etat ou territorial aux agents portuaires, alors qu'ils relèvent aujourd'hui du droit commun du travail, tant dans les chambre de commerce et d'industrie que dans les ports autonomes.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, neuf concessions portuaires arriveront à échéance entre 2002 et la fin de 2006¹. Au cas où l'un des ports correspondants ferait l'objet d'une expérimentation de transfert de compétence, la région serait appelée à négocier elle-même le renouvellement de la concession, sans que la suite à donner à l'expérimentation après 2006 soit encore arrêtée.

Dans ces conditions, votre commission des Lois juge préférable de ne pas remettre en cause, pendant la phase d'expérimentation, réversible, les conditions de la gestion des ports, alors que les décisions prises, en particulier en matière d'investissement, ont des conséquences sur plusieurs années.

Ainsi, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de réécriture de l'article 43 B ayant pour objet, outre des précisions :

- de donner à l'expérimentation une durée suffisante pour dresser un bilan significatif, en prévoyant qu'elle ne sera close qu'au 31 décembre 2006 ;

- de bien marquer le caractère **volontaire** de l'expérimentation et **d'ouvrir la possibilité d'y recourir à l'ensemble des collectivités territoriales**, en particulier les départements et les régions (compte tenu de l'expérience des départements en matière portuaire, il n'est pas souhaitable de les exclure a priori de l'expérimentation) ;

¹ Brest Commerce: nov. 2002 ; Bastia: déc. 2002 ; Lorient Commerce: avril 2003 ; Fort-de-France: août 2003 ; Port-la-Nouvelle: déc. 2003 ; Cherbourg Commerce: mai 2004 ; Sète Commerce: déc. 2004 ; Sète Pêche: fév. 2005 ; Bayonne: août 2006 ; Dieppe: août 2011 ; Brest Pêche: sept. 2013 ; Ajaccio: oct. 2013 ; Boulogne: déc. 2016 ; Saint-Malo: sept. 2017 ; Port-Réunion: avril 2018 ; Brest Réparation navale: déc. 2018 ; Cherbourg Pêche: 2021 ; Bayonne-Blancpignon: août 2024 ; Toulon: déc. 2025 ; Calais: déc. 2025 ; Nice: janv. 2028 ; Larivot: mars 2034 ; Boulogne (terre-pleins et ateliers de marée): oct. 2035 ; Degrad-des-Cannes: janv.2038 ; Concarneau: sept. 2041 ; La Rochelle: août 2044 ; Caen: sept. 2045.

- de permettre l'organisation d'un **audit** préalable au transfert de compétences, financé à parité par l'Etat et la collectivité territoriale intéressée ;

- de prévoir la **prorogation** jusqu'au 1^{er} juin 2007 des concessions qui arriveraient à échéance au cours de l'expérimentation ;

- de prévoir un **rapport** dressant le bilan de l'expérimentation avant le 30 juin 2006, afin que le Parlement puisse, le cas échéant, adopter une loi prévoyant un transfert définitif de compétences.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 B **ainsi modifié**.

Article 43 C (nouveau)

Gestion des aérodromes civils

Cet article tend à instituer une expérimentation afin de renforcer les compétences des collectivités territoriales, plus particulièrement des régions, en matière de gestion aéroportuaire.

1. Le droit en vigueur

Les collectivités territoriales ne détiennent actuellement **aucune compétence légale spécifique** en matière aéroportuaire. Le code de l'aviation civile, dans son article L. 221-1, permet à toute personne physique ou morale de droit privé ou public de créer un aérodrome, dès lors que cette personne signe avec l'Etat une **convention** destinée à assurer les missions de service public permettant d'accueillir le trafic aérien avec efficacité, régularité et sécurité.

Dans ce cadre, sur les 560 aérodromes que compte la France, en métropole et outre-mer, plus de **300 ont été créés par des collectivités territoriales**, dont plus de 200 en métropole. C'est le cas par exemple de Metz-Nancy-Lorraine créé par la région Lorraine, Châlons Vatry, créé par le département de la Marne, et de nombreux petits aérodromes créés par les communes : Deauville Saint-Gatien, La Baule, Royan, Vichy, Villefranche de Rouergue...

La gestion de ces aérodromes est généralement placée sous le régime de la **concession** et confiée aux **chambres de commerce et d'industrie**. Elle est également parfois concédée à des syndicats mixtes, formés par les départements, les communes et les chambres de commerce et d'industrie : il en va ainsi des aéroports de Bayonne-Biarritz, de Rodez, de Valence, de Valenciennes. Trois sociétés privées se sont déjà vu confier l'exploitation d'aéroports en France : l'aéroport de Vatry, celui d'Angers et celui de La Môle, qui dessert le golfe de Saint-Tropez.

La gestion en régie directe ne concerne que les petits aérodromes. On rappellera les exceptions que constituent Aéroport de Paris, établissement public sui generis, et l'établissement public franco-suisse de Bâle -Mulhouse.

A l'instar des départements et des communes, les régions interviennent souvent en faveur des aéroports de l'Etat au moyen de participations au financement des investissements. Elles sont parfois représentées dans les commissions consultatives économiques qui examinent les programmes d'équipement et les évolutions tarifaires.

Enfin, la sécurité des aéroports revêt de multiples dimensions. La sécurité de la navigation aérienne relève aujourd'hui d'un monopole de l'Etat dont les services sont rémunérés par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA ou encore redevance d'approche) payée par les usagers transporteurs aériens. Dans certains cas, pour les petits aéroports dont l'Etat considère que le trafic n'est pas suffisant pour y mettre des contrôleurs aériens, le gestionnaire est parfois autorisé à recruter des agents AFIS (Air Flight Information Service) qui assurent l'information au pilote mais pas un contrôle. Il s'agit là d'une situation dégradée.

Les missions de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) ou encore de prévention du péril aviaire (lutte contre les oiseaux) sont assurées sous l'autorité et le contrôle du préfet.

Enfin, la sûreté et la prévention des actes de terrorisme sont assurées par le gestionnaire d'aéroport non seulement sous l'autorité et le contrôle mais aussi sous la responsabilité de l'Etat.

2. Le texte soumis au Sénat

Le présent article, dans son *premier paragraphe (I)*, prévoit qu'après une phase d'**expérimentation** débutant dans un **délai d'un an** à compter de la promulgation de la présente loi, une loi devra définir les modalités de transfert des aérodromes civils à vocation régionale ou locale de l'Etat.

Aux termes du *deuxième paragraphe (II)*, toute région dont l'assemblée délibérante en aura fait la demande se verra transférer la compétence pour aménager, entretenir et gérer, dans les conditions prévues par le code de l'aviation civile, l'ensemble des aérodromes civils à vocation régionale ou locale appartenant à l'Etat. Le **transfert** sera donc **de droit** ; en revanche, la région devra assumer la **gestion de l'ensemble des aérodromes** situés sur son territoire et non de tel ou tel d'entre eux.

Seront toutefois **exclus** de ce transfert les aérodromes dont les biens ont été mis à la disposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités publiques avant la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation dans la région concernée.

La région faisant l'objet de l'expérimentation pourra décider –son accord sera requis-, sur **demande** d'un **conseil général**, d'un **conseil municipal** ou de l'organe délibérant d'un **groupement de collectivités publiques** de lui donner **compétence à l'égard**, cette fois, **d'un ou de plusieurs aérodromes** situés sur son territoire. En effet, les aérodromes concernés par le transfert accueillent des activités aériennes extrêmement différentes quant à leur nature et à la quantité du trafic accueilli, qu'il s'agisse d'aérodromes commerciaux accueillant plusieurs milliers de passagers ou de petits aérodromes réservés à l'aviation légère de loisirs.

Le présent article indique que le transfert entraînera de plein droit la **mise à disposition des biens** des aérodromes concernés, à l'exception de ceux réservés à l'Etat pour les besoins de la défense nationale, de la police et de la sécurité de la circulation aérienne. Il s'agit des emprises aéronautiques : terrains, aires de mouvement, aérogares et tous bâtiments appartenant à l'Etat nécessaires à l'exploitation de l'aérodrome.

Enfin, la collectivité bénéficiaire du transfert sera subrogée dans les droits et obligations de l'Etat au regard des tiers. Contrairement aux dispositions de l'article 43 B, rien n'est indiqué sur la substitution de la collectivité à l'Etat dans son rôle d'autorité concédante.

Le *troisième paragraphe (III)* prévoit la signature d'une convention entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire du transfert fixant les modalités de l'expérimentation, notamment :

- sa durée, qui ne pourra être inférieure à trois ans ;
- les conditions d'application de l'article L.213-3 du code de l'aviation civile, relatif au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs ainsi qu'à la prévention du péril aviaire ;
- la compensation financière des charges transférées pendant la durée de l'expérimentation, pour les seuls aérodromes que l'Etat gèrait en régie directe ;
- les modalités selon lesquelles la collectivité concernée pourra prendre des actes susceptibles de produire des effets, notamment financiers, au-delà de la date de clôture de l'expérimentation ;
- les modalités selon lesquelles les biens attachés à la compétence transférés feront retour à l'Etat au terme de l'expérimentation si la loi n'a pas prononcé, à cette date, le transfert définitif des aérodromes concernés.

Enfin, le *quatrième paragraphe (IV)* dispose que l'expérimentation sera close le 31 décembre 2006. Contrairement à l'article 43 B relatif à la gestion des ports, il n'autorise pas les régions à y mettre fin de manière anticipée. En revanche, il prévoit la remise d'un rapport d'évaluation de cette

expérimentation du Gouvernement au Parlement, après consultation des collectivités concernées et avant le 30 juin 2006, en vue de lui permettre d'adopter ou non une loi prononçant le transfert définitif.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois ne peut tout d'abord que déplorer, outre des imprécisions rédactionnelles, les incohérences entre les dispositions relatives aux ports et aux aéroports.

L'obligation faite aux régions d'exercer leur compétence à l'égard de l'ensemble des aérodromes situés sur leur territoire semble particulièrement dissuasive. Il est peu probable qu'une région parvienne à nouer les partenariats avec les départements, établissements publics de coopération intercommunale et communes nécessaires pour assumer la gestion de l'ensemble des aérodromes. On observera, à cet égard, qu'en cas de « subdélégation » à un département ou une commune, ce ne serait pas la région mais l'Etat qui signerait une convention avec la collectivité bénéficiaire.

D'autre part, la notion d'aérodromes civils à vocation régionale ou locale est peu précise. Cette imprécision est d'autant plus regrettable que la demande de la région serait de droit. En fait, la liste des quelque 150 aérodromes concernés semble pouvoir être définie en creux par le recensement des aéroports à vocation nationale ou internationale : Aéroport de Paris et l'aéroport de Bâle-Mulhouse, mais aussi les grands aéroports régionaux qui structurent le territoire et dont il est fait état dans le cadre des schémas de service. Il s'agit par ordre décroissant de trafic des aéroports de Nice, Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes, Montpellier et Lille. Cette liste pourrait être complétée par les aéroports des départements d'outre-mer qui appartiennent à l'Etat de Pointe à Pitre, Fort de France, Saint-Denis de la Réunion.

Devant toute ces imprécisions, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de réécriture de cet article visant notamment à :

- donner à l'expérimentation une **durée** suffisante pour dresser un bilan significatif, en prévoyant qu'elle ne sera close qu'au 31 décembre 2006 ;

- permettre à **l'ensemble des collectivités territoriales** de demander directement à l'Etat, sans passer par la région, à exercer ses compétences à l'égard d'un ou de plusieurs aérodromes et prévoir une convention pour déterminer les aérodromes concernés et les modalités de ce transfert ;

- de permettre l'organisation d'un **audit** préalable au transfert de compétences, financé à parité par l'Etat et la collectivité territoriale intéressée ;

- de prévoir la **prorogation** jusqu'au 1^{er} juin 2007 des concessions arrivant à échéance au cours de l'expérimentation ;

- de prévoir une **compensation** de l'ensemble des charges transférées et pas seulement et pas seulement celles supportées par les aérodromes que l'Etat gèrait en régie directe.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 C **ainsi modifié**.

Article 43 D (nouveau)

(art. L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales)

**Exclusion des recettes fiscales procurées aux régions
par le transfert de la gestion des ports et des aérodromes
du Fond de correction des déséquilibres régionaux**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, tend à modifier l'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales, afin d'exclure les recettes fiscales procurées aux régions par le transfert de la gestion des ports et des aérodromes de l'assiette du Fond de correction des déséquilibres régionaux.

En application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, un fonds de correction des déséquilibres régionaux est alimenté, depuis le 1^{er} janvier 1993, par un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines régions. Il est destiné à éviter l'aggravation des disparités régionales.

Les régions supportant le prélèvement sont celles dont le potentiel fiscal direct par habitant est supérieur au potentiel fiscal direct moyen par habitant de l'ensemble des régions.

Aux termes de l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales, le potentiel fiscal d'une région est déterminé par application aux bases brutes servant à l'assiette des impositions régionales des quatre taxes de la pénultième année du taux moyen national d'imposition de la même année à chacune de ces taxes. Il est majoré d'un produit potentiel déterminé en fonction des compensations servies par l'Etat aux régions à raison des exonérations ou réductions de bases de fiscalité directe.

Ainsi, lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une région est supérieur de 5% au plus au potentiel fiscal moyen, ce prélèvement est égal à 1% du montant des dépenses totales de la région considérée, constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une région est supérieur de 5% et de moins de 20% au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 1,5% des dépenses totales.

Enfin, lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 20 % au moins au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 2% des dépenses totales.

Les ressources du fonds sont réparties entre les régions d'outre-mer et les régions métropolitaines dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions selon une clef fixée à l'article L. 4332-6 du code général des collectivités territoriales.

Le présent article tend à assurer la neutralité de l'expérimentation de gestion décentralisée en matière portuaire et aéroportuaire prévue par les articles 43 B et 43 C du présent projet de loi sur les contributions des régions au Fonds de correction des déséquilibres régionaux. Il prévoit que les dépenses réalisées en application de l'expérimentation n'entreront pas dans l'assiette du prélèvement, à due concurrence, de la compensation forfaitaire des charges transférées.

A l'initiative de la commission des Finances du Sénat, une disposition analogue avait été introduite dans la loi n° 97-135 du 13 février 1997 afin d'assurer la même neutralité de la régionalisation des services régionaux de voyageurs.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 D **sans modification.**

Article 43 E (nouveau)

(art. L. 214-12 du code de l'éducation)

**Versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire
liée au contrat d'apprentissage**

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, tend à compléter l'article L. 214-12 du code de l'éducation, afin de prévoir la prise en charge par la région de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs au titre des contrats d'apprentissage.

1. Le droit en vigueur

Votre rapporteur rappelle que **les entreprises qui recrutent des apprentis bénéficient d'exonérations de charges sociales¹ et d'une indemnité compensatrice forfaitaire².**

¹ Articles L. 118-5 et L. 118-6 du code du travail et article 18 de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987, complété par loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988.

² Article L. 118-7 du code du travail.

Cette dernière, destinée à compenser le temps que consacre l'entreprise à la formation de son apprenti, en particulier celui du maître d'apprentissage, se compose :

- d'une **aide à l'embauche**, d'un montant de 6.000 francs, lorsque l'entreprise n'emploie pas plus de vingt salariés et forme des apprentis d'un niveau de formation équivalent au CAP, au BEP ou moins (niveau V) ;

- d'une **indemnité de soutien à l'effort de formation** versée à l'issue de chaque année du cycle de formation –le montant de base est fixé à 10.000 francs mais il est augmenté en fonction, notamment, de l'âge et de la durée de la formation.

2. Le texte soumis au Sénat

En application du *paragraphe I* du présent article, la région serait désormais chargée de l'attribution de cette indemnité, dans le cadre de sa compétence de droit commun en matière d'apprentissage.

Elle pourrait en moduler le montant et les éléments dans des conditions et limites fixées par décret, pris après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue¹. Ce décret devrait en outre préciser les conditions dans lesquelles l'employeur serait tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues.

Le *paragraphe II* dispose que ces dispositions seraient applicables aux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier suivant la promulgation de la loi.

Enfin, aux termes du *paragraphe III*, les crédits correspondants seraient transférés chaque année selon des modalités prévues dans la loi de finances.

3. La position de votre commission des Lois

La mise en œuvre de cette disposition nécessitera une bonne coordination entre les services de l'Etat et ceux de la région. En effet, seuls les contrats d'apprentissage régulièrement enregistrés par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peuvent ouvrir droit à cette indemnité.

Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, l'indemnité compensatrice forfaitaire, qui représente près de 5 milliards de francs en 2001, devrait augmenter de plus de 50 % les crédits figurant dans la dotation globale de décentralisation de la formation professionnelle.

¹ Les dispositions relatives à ce comité figurent à l'article L. 214-14 du code de l'éducation, modifié par l'article 43 F du présent projet de loi.

Les conditions du **transfert des crédits** correspondants aux régions devront être examinées avec attention en raison du désengagement récent de l'Etat. Celui-ci a supprimé la prime à l'embauche pour les entreprises de plus de vingt salariés dans la loi de finances pour 2001, après en avoir exclu les employeurs d'apprentis d'un niveau de formation supérieur ou égal au niveau IV dans la loi de finances pour 1999.

Dans son avis sur les crédits consacrés à la formation professionnelle en 2001, notre collègue Annick Bocandé relevait ainsi qu'au total, « *que ce soit par de nouvelles mesures restrictives ou par des « tours de passe-passe » budgétaire, l'Etat se désengagera en 2001 à hauteur de 283 millions de francs de l'apprentissage¹.* »

Il ne faudrait pas que ce **désengagement de l'Etat** se traduise par une **diminution** correspondante de la **compensation financière versée aux régions**. A cet égard, votre commission des Lois note que le projet de loi de finances pour 2002 ne prévoit aucune réduction des aides à l'apprentissage comme ce fut le cas dans les lois de finances pour 1999 et pour 2001.

On relèvera, par ailleurs, que la **gestion de ces indemnités** imposera sans doute aux régions des **charges** de fonctionnement nouvelles, notamment le recrutement de personnels supplémentaires.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 E **sans modification**.

Article 43 F (nouveau)

(art. L. 214-13 et L. 214-14 du code de l'éducation)

Formation professionnelle et apprentissage

Cet article tend à réécrire les articles L. 214-13 et L. 214-14 du code de l'éducation, afin de donner de nouvelles compétences aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

1. Les compétences actuelles des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

- *Les attributions des régions*

L'article 82-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a confié à la région une compétence de droit commun et mis à sa disposition un fonds régional pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

¹ Avis n° 96 – Tome V (Sénat, 2000-2001) de Madame Annick Bocandé, page 16.

En matière d' **apprentissage**, les régions peuvent créer par convention et financer, grâce au produit de la taxe d'apprentissage mais surtout au moyen de subventions, des **centres de formation d'apprentis** (CFA), qui sont gérés par des associations.

Elles jouent un rôle de programmation, en élaborant des **schémas prévisionnels de l'apprentissage**. Ces schémas doivent s'intégrer dans le document plus global que constitue le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes. Ils sont précisés par des **cartes de l'apprentissage** préparées par les régions, qui définissent le nombre de centres d'apprentis, leur aire géographique, leur capacité d'accueil et la nature des différentes sections qu'ils comportent.

L'Etat conserve un rôle décisif, d'une part en exerçant un contrôle pédagogique sur le contenu des enseignements et la qualification des personnels des centres de formation d'apprentis, d'autre part en conservant la maîtrise des primes et des exonérations de charges sociales aux entreprises qui forment des apprentis.

L'opacité des modalités de distribution des fonds perçus auprès des entreprises par les organismes collecteurs au titre de la taxe d'apprentissage fait l'objet de critiques récurrentes. La loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a ainsi recentré l'affectation du produit de cette taxe sur le financement des centres de formation d'apprentis, entre lesquels la péréquation a été renforcée.

Aux termes de la loi du 7 janvier 1983, la région est compétente pour arrêter chaque année un **programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue**. Ce programme donne lieu à consultation du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi¹, ainsi que des comités départementaux correspondants.

Ces programmes doivent permettre à la région de se déterminer sur les orientations générales qu'elle entend mettre en œuvre pour les catégories de formation à aider, les organismes habilités à les délivrer ou les priorités à établir concernant les publics bénéficiaires. Ils doivent permettre de recenser les actions cofinancées avec l'Etat dans le cadre des contrats de plan ou des **contrats d'objectifs**. Ces derniers sont conclus par l'Etat, une région et des organismes socioprofessionnels pour fixer des objectifs concernant le « *développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle.* »

¹ Le COREF est une instance purement consultative : composé de représentants de l'Etat, de la région et des partenaires sociaux, présidé par le préfet ou le président du conseil régional selon les sujets abordés, il est informé des programmes et moyens mis en œuvre dans chaque région par l'Agence nationale pour l'emploi et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.).

Les programmes régionaux sont mis en œuvre par voie de **conventions** passées avec les établissements publics d'enseignement, les organismes paritaires de formation ou d'autres organismes habilités.

Comme le relevait la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation : *«L'exercice de la compétence régionale repose ainsi sur l'affirmation d'une fonction de coordination et de régulation au sein de l'espace régional. Les programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ont été conçus davantage comme des schémas directeurs que comme des engagements programmatiques et les contrats d'objectifs comme des protocoles d'intention plutôt que des conventions normatives¹. »*

Le souhait des conseils régionaux de devenir des acteurs pivot du système de formation professionnelle se heurte au **manque d'organisation des branches professionnelles** au niveau régional et au **poids des services de l'Etat**, en particulier de l'Education nationale.

Enfin, la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a renforcé les attributions des régions dans le domaine de la **formation professionnelle des jeunes**.

Elles ont ainsi reçu compétence pour **organiser les actions qualifiantes** -dès 1994- et **préqualifiantes** -entre 1994 et 1999- pour les jeunes et préparer chaque année un **plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes**.

Les plans, qui ont vocation à couvrir l'ensemble des filières de formation (formation initiale, apprentissage, contrats d'insertion en alternance, actions de formation professionnelle pour les jeunes demandeurs d'emploi), sont élaborés par le conseil régional «en concertation» avec l'Etat, après consultation obligatoire de diverses instances : organismes consulaires, conseils généraux, conseil académique de l'Education nationale, comité régional de l'enseignement agricole, conseil économique et social régional, organisations d'employeurs et de salariés. Le schéma prévisionnel de l'apprentissage doit y être intégré. Le plan est mis en œuvre par des conventions d'application.

Comme en matière de formation continue, le rôle de la région est moins de diriger que de coordonner.

¹ Pour une République territoriale – l'unité dans la diversité. Rapport n° 447 (Sénat, 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information sur la décentralisation présidée par M. Jean-Paul Delevoye, page 377.

- *Le rôle de l'Etat*

L'Etat conserve une place centrale dans le dispositif de formation professionnelle. Si elle est de droit commun, la compétence des régions n'en est en effet pas pour autant exclusive.

Aux termes de la loi du 7 janvier 1983, la compétence « résiduelle » de l'Etat porte tout d'abord sur les politiques de formation en faveur de certaines catégories de la population (détenus, réfugiés, jeunes placés en éducation surveillée, handicapés) correspondant à l'expression d'une solidarité nationale et dont les actions ne relèvent pas d'une région déterminée.

L'Etat demeure compétent en ce qui concerne **les actions de portée nationale** de formation professionnelle continue ou d'apprentissage. Par actions de portée nationale, il faut entendre soit les actions relatives à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit des formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale.

Cette définition permet à l'Etat d'inscrire directement des crédits de formation aux budgets des différents ministères qui ne relèveront pas des fonds régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'instrument principal de gestion de ces crédits est l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) qui comprend près de 200 sites de formation sur tout le territoire et qui est dotée d'un budget de près de 4 milliards de francs.

Compte tenu du poids de l'A.F.P.A. mais aussi de l'A.N.P.E., dans le dispositif de formation, l'Etat conserve un levier d'action non négligeable : il procède à l'agrément des stages et rémunère les stagiaires suivant une procédure de gestion très centralisée.

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Créée en 1949, l'A.F.P.A. est une association de la loi de 1901 à gestion paritaire (Etat, partenaires sociaux) chargée d'une mission de service public par délégation du ministre du travail.

Composante du service public de l'emploi, elle intervient aux côtés de l'A.N.P.E. et des services déconcentrés de l'Etat, pour permettre à des personnes engagées dans la vie active d'acquérir une qualification, de la maintenir ou de la développer, afin de favoriser leur insertion ou leur évolution dans l'emploi en fonction des besoins du marché du travail. Depuis 1994, les relations de l'A.F.P.A. avec l'Etat sont régies par un « contrat de progrès ». Le contrat signé pour la période 1999-2003 précise que la mission centrale de l'A.F.P.A. est de permettre à des demandeurs d'emploi adultes d'acquérir une qualification favorisant leur insertion dans l'emploi.

L'A.F.P.A. est théoriquement gérée par deux organes délibérants, l'assemblée générale et le Bureau. Mais, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 1997, « le président élu » par l'assemblée générale a toujours été choisi au sein du collège des représentants de l'administration ; le ministère du travail, chargé de la tutelle de l'A.F.P.A., désigne en fait le directeur général et le fait ensuite agréer par « l'assemblée générale ».

En 1998, le budget de l'A.F.P.A. était de 5,44 milliards de francs, dont 73 % provenaient d'une subvention de l'Etat. L'A.F.P.A. employait 11.397 salariés, répartis sur 190 sites d'information et d'orientation professionnelle et 262 sites de formation. L'A.F.P.A. avait procédé à 161.118 actions de formation et avait accueilli 155.000 stagiaires environ.

L'Etat conserve également la maîtrise des stages créés en application de programmes établis en fonction des **orientations prioritaires** qu'il définit conformément à la procédure prévue à l'article L. 910-2 du code du travail. Celles-ci sont déterminées par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, après consultation des organisations professionnelles et syndicales. Le Plan national d'action pour l'emploi (PNAE), adopté en 1998, illustre cette notion de programme prioritaire.

La dernière compétence maintenue par la loi à l'Etat porte sur les « *études et actions expérimentales nécessaires à la préparation de (ses) actions ainsi que les moyens pour assurer l'information sur les politiques engagées.* »

Mais, surtout, l'Etat conserve, par delà les textes, plusieurs attributions essentielles qui lui donnent un pouvoir de fait considérable. C'est lui qui définit le cadre juridique des interventions de la formation professionnelle : les **modalités de conventionnement** des organismes de formation ou le **statut des stagiaires** relèvent de son pouvoir normatif.

Il reste maître du contenu pédagogique des formations dispensées : il détermine les programmes de formation et gère l'homologation des filières et des diplômes.

De surcroît, l'Etat conserve un rôle prépondérant dans la définition des **relations avec les partenaires sociaux** : les confédérations d'employeurs et les syndicats qui disposent d'une représentation nationale se tournent naturellement vers lui pour la définition des orientations prioritaires.

En matière de **contrôle**, l'Etat détient une vraie compétence exclusive, qu'il s'agisse du respect par les employeurs de l'obligation de financement de la formation continue et de la taxe d'apprentissage, des dépenses des organismes collecteurs de fond ou du contrôle pédagogique des organismes de formation.

Enfin, il conserve la **maîtrise des quatre cinquièmes des crédits** publics relatifs à la formation professionnelle.

- *Les attributions de la collectivité territoriale de Corse*

En matière de formation professionnelle, outre les compétences dévolues aux régions par la loi du 7 janvier 1983, la collectivité territoriale de Corse est chargée de mettre en œuvre, dans le cadre d'une **convention** passée avec l'Etat, les stages créés en application des **programmes prioritaires** prévus à l'article L. 910-2 du code du travail et financés sur les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Les **opérations d'équipement** d'intérêt national conduites par **l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes** font l'objet d'une concertation entre le représentant de l'Etat et la collectivité territoriale. Le programme des autres opérations d'équipement de l'association est déterminé par cette dernière, c'est-à-dire préparé par le président du conseil exécutif, après consultation de l'Association, et adopté par l'Assemblée de Corse.

Les transferts de compétence n'en demeurent pas moins limités dès lors qu'en sont exclus les dispositifs qui relèvent du Fonds national pour l'emploi et compte tenu des compétences déjà cogérées par la collectivité territoriale de Corse et l'Etat dans le cadre du contrat de plan.

- *Le projet de loi relatif à la Corse*

L'article 22 du projet de loi relatif à la Corse, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 18 décembre 2001, tend à accroître les compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

La collectivité territoriale de Corse sera désormais compétente pour élaborer, en concertation avec l'Etat et après consultation des départements et du conseil économique social et culturel¹, un « **plan régional de la formation professionnelle des jeunes et des adultes** », document unique qui concernerait tous les publics et non plus les seuls jeunes.

Au titre de sa mise en œuvre, dont elle aura désormais la charge, la collectivité territoriale pourra arrêter le **programme des formations et de l'ensemble des opérations d'équipement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes** en Corse. La distinction entre les

¹ Ne seront plus consultés les organismes consulaires, le conseil académique de l'Education nationale, le comité régional de l'enseignement agricole, ni même les organisations d'employeurs et de salariés, alors qu'ils doivent l'être actuellement dans le cadre de l'élaboration du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes. Aucune consultation ne sera désormais prévue avant l'approbation du plan.

opérations d'équipement d'intérêt national et celle d'intérêt local serait ainsi supprimée.

En revanche, ne figure plus dans le projet de loi la disposition selon laquelle la collectivité territoriale de Corse met en oeuvre des stages créés en exécution de programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'article L. 910-2 du code du travail et financés sur les crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Par coordination avec cet élargissement des prérogatives de la collectivité territoriale, l'article 22 étend la procédure de consultation du comité régional de la formation, de la promotion sociale et de l'emploi, prévu par l'article L. 910-1 du code du travail, aux programmes d'investissement définis par la collectivité territoriale de Corse.

Pour la mise en oeuvre de son plan de formation, celle-ci devra désormais signer une convention avec les organismes publics de formation, en particulier l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes¹.

2. Le texte soumis au Sénat

Le présent article tend à étendre à l'ensemble des régions la possibilité reconnue à la collectivité territoriale de Corse d'élaborer un **plan régional des formations professionnelles des jeunes et des adultes**.

A cette fin, il réécrit les articles L. 214-13 et L. 214-14 du code de l'éducation, mais non l'article L. 214-12, afin de préciser son contenu², notamment celui du volet « adultes ». Ce faisant, il transfère dans le premier des dispositions du second et modifie sensiblement les modalités d'association de l'ensemble des « acteurs » de la formation professionnelle à la mise en oeuvre de cette politique au niveau régional.

¹ *En l'état actuel du droit, la collectivité territoriale de Corse, à l'instar des autres régions, passe des conventions avec les établissements et organismes de formation pour la mise en oeuvre du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes.*

² *Le plan devrait avoir pour objet, en sus des objectifs qui lui sont actuellement assignés, d'assurer « la progression professionnelle des jeunes et des adultes » et de définir des « priorités relatives à la validation des acquis professionnels. »*

- *Le plan régional des formations professionnelles*

Le texte proposé pour le *paragraphe I* de l'article L. 214-13 du code de l'éducation prévoit l'institution d'un plan régional de développement des formations professionnelles¹.

Ce plan, qui concernera désormais non seulement les jeunes mais également les adultes sera élaboré par le conseil régional en **concertation**, non seulement avec l'Etat, mais également avec les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon *national*.

Actuellement, le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes n'est élaboré qu'en concertation avec l'Etat mais après *consultation* des organisations syndicales d'employeurs et de salariés au niveau *régional*.

D'autre part, le projet de loi ne prévoit plus de **consultations** lors de l'élaboration du plan mais seulement avant son approbation par le conseil régional.

Le plan sera approuvé par le conseil régional après consultation des conseils généraux, du conseil académique de l'éducation nationale, du comité régional de l'enseignement agricole et du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

On notera que les conseils généraux, le conseil académique de l'éducation, le comité régional de l'enseignement agricole, qui étaient consultés lors de l'élaboration, ne le seront désormais qu'avant l'approbation, à l'instar du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, qui donne actuellement son avis sur le programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

En revanche, ne seraient plus du tout consultés ni les organisations syndicales d'employeurs et de salariés au niveau régional, ni les chambres consulaires, ni le conseil économique et social régional.

Cette disposition a pour avantage d'alléger la procédure et pour inconvénient d'affaiblir la portée des consultations : en l'état actuel du droit les personnes consultées peuvent indiquer si leurs propositions ont ou n'ont pas été prises en compte lors de l'élaboration du plan.

Le cinquième alinéa du premier paragraphe dispose que le plan régional des formations professionnelles des jeunes et des adultes devra

¹ *Ce plan aura pour objet de définir des orientations à moyen terme en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes. Il prendra en compte les réalités économiques régionales de manière à assurer l'accès ou le retour à l'emploi et la progression professionnelle des jeunes et des adultes. Il définira également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience.*

prendre en compte, comme c'est aujourd'hui le cas, les priorités définies par les contrats d'objectifs conclus avec l'Etat et les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels, auxquels pourront être associées les chambres consulaires, ainsi que les dispositions relatives à la formation professionnelle qui figurent au schéma prévisionnel des établissements de l'éducation nationale.

Le *deuxième paragraphe (II)* précise le contenu du plan régional de développement des formations professionnelles pour son **volet « jeunes »**, qui restera **inchangé**. Il devra couvrir l'ensemble des filières de formation des jeunes préparant l'accès à l'emploi, notamment la formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle délivré par l'Etat ou à une formation complémentaire d'initiative locale ; l'apprentissage ; les contrats d'insertion en alternance ; les actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi. Pour ce qui concerne l'apprentissage, le plan régional de développement des formations professionnelles vaudra schéma prévisionnel d'apprentissage.

Le *troisième paragraphe (III)* définit le contenu du **volet « adultes »** du plan. Celui-ci devra couvrir l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des actifs, notamment : les actions organisées par le conseil régional ; les formations destinées aux demandeurs d'emploi dans le cadre de conventions conclues avec les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels ; les actions relevant des programmes prioritaires de l'Etat pour la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions, en particulier celles organisées par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

A cette fin, la région arrêtera, dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès prévue à l'article L. 910-1 du code du travail, un **schéma régional des formations de l'AFPA**. Dans le cadre de ses actions prioritaires, elle définira également les programmes pour lesquels elle fera appel au dispositif national de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

On retrouve ici, semble-t-il, des dispositions qui n'étaient jusqu'alors applicables qu'en Corse. On observera toutefois que la possibilité pour la collectivité territoriale de Corse de continuer à mettre en œuvre les programmes prioritaires de l'Etat sera subordonnée à l'entrée en vigueur du présent projet de loi, qui précise le contenu du plan régional de développement des formations professionnelles.

Le *paragraphe IV* dispose, comme le droit en vigueur, que des conventions annuelles d'application préciseront pour l'Etat et la région, la programmation et le financement des actions. Elles seront signées par le président du conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région et les

« divers acteurs concernés », alors qu'actuellement seules sont visées les autorités académiques.

Le *paragraphe V* dispose que l'Etat, la région, une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels peuvent conclure des contrats, annuels ou pluriannuels, fixant des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue et notamment de formation professionnelle alternée. Les chambres de métiers, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture pourront être associées à ces contrats d'objectifs. Cette disposition figure actuellement au III de l'article L. 214-14 du code de l'éducation.

Enfin, aux termes du *paragraphe VI*, qui ne constitue une fois encore que la reprise du I de l'actuel article L. 214-14 du code de l'éducation, chaque région arrêtera, comme elle le fait aujourd'hui, un **programme régional annuel d'apprentissage et de formation professionnelle continue**, après avis du comité de la formation professionnelle continue, de la promotion sociale et de l'emploi.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ayant arrêté un programme de formation seront associés, à leur demande, à l'élaboration du programme régional, et des conventions seront passées avec les établissements d'enseignement publics et les autres organismes de formation concernés pour la mise en oeuvre de ce programme.

• *Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue*

En conséquence, le présent article propose de ne faire figurer dans l'article L. 214-14 du code de l'éducation, sans les modifier, que les dispositions relatives au comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Placé auprès du Premier ministre, ce comité est composé de treize représentants de l'Etat, d'un représentant élu par chaque conseil régional et de treize représentants des organisations syndicales et professionnelles. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de désignation des différents membres du comité et ses règles de fonctionnement.

Il est **chargé d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue**. Il est assisté dans cette tâche par des experts nommés par arrêté interministériel et s'appuie sur les évaluations réalisées par les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi institués par l'article L. 910-1 du code du travail.

Le comité recommande les mesures propres à améliorer les résultats des politiques régionales et à assurer la cohérence et la complémentarité des politiques régionales entre elles et avec les actions menées par l'Etat. Cette coordination tend en particulier à assurer une égalité de chances dans l'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue pour tous les intéressés quelle que soit la région considérée.

Il publie tous les trois ans un rapport sur son activité, transmis au Parlement, au Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, aux conseils régionaux et aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

3. La position de votre commission des Lois

A l'instar de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, votre commission des Lois considère que l'Etat ne devrait conserver de compétences, en dernier ressort, que sur les seules actions de formation professionnelle qui relèvent de la **solidarité nationale** et qui ne peuvent à ce titre être rattachées à aucune région déterminée : il s'agit des actions en faveur des détenus, des étrangers ayant le statut de réfugiés, des jeunes relevant des institutions d'éducation surveillée et des personnes handicapées, dont le financement doit impliquer l'ensemble de la collectivité nationale.

La mission d'information du Sénat a proposé que deux domaines fassent l'objet d'une décentralisation plus achevée :

- le premier porte sur les **actions de formation continue** qui ne relèvent pas aujourd'hui du Fonds régional de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Il s'agit notamment des actions de formation de droit commun pour la formation professionnelles des adultes ;

- le second concerne les **programmes prioritaires** en faveur notamment des chômeurs de longue durée, relevant des orientations définies annuellement par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, dont la mise en œuvre est assurée par la collectivité territoriale pour ce qui concerne la Corse.

Elle a appelé de ses vœux une **réorganisation territoriale de l'AFPA** en agences régionales placées sous la responsabilité des régions afin de permettre à ces dernières de détenir une capacité d'impulsion accrue en ce qui concerne l'homologation des enseignements et l'adaptation de leurs contenus aux réalités locales.

Le présent article répond, au moins en partie, aux souhaits formulés par le Sénat, en permettant aux régions, comme à la collectivité territoriale de Corse, de mettre en œuvre les programmes prioritaires relevant des

orientations définies annuellement par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

En revanche, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à permettre aux régions d'arrêter le programme des formations et le programme des opérations d'équipement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes sur leur territoire. Il s'agit d'étendre aux régions les moyens, plus larges, offerts à la collectivité territoriale de Corse par l'article 22 du projet de loi relatif à la Corse.

Votre commission des Lois vous propose également d'adopter un deuxième **amendement** tendant à élargir la liste des établissements et organismes consultés par la région dans le cadre de l'élaboration du plan de développement des formations professionnelles, en y incluant comme c'est actuellement le cas, les conseils économiques et sociaux régionaux et les organismes consulaires.

S'il est légitime de vouloir alléger la procédure d'élaboration du plan de développement des formations professionnelles, il semble également nécessaire, s'agissant d'un document d'orientation ayant vocation à coordonner les interventions de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle au niveau régional, de prévoir leur consultation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 F **ainsi modifié**.

Article 43 G (nouveau)

(art. L. 222-1, L. 222-2, L. 222-3, L. 332-2, L. 332-6, L. 332-8-1, L. 332-10, L. 332-12, L. 332-13, L. 332-19-1, L. 332-11, L. 332-12, L. 411-5, L. 541-13 et L. 541-15 du code de l'environnement)

Compétences des régions en matière d'environnement

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement avec l'avis favorable de sa commission des Lois, tend à modifier plusieurs dispositions du code de l'environnement afin de renforcer les compétences des régions dans ce domaine.

L'Etat leur transférerait le pouvoir d'élaborer et de réviser le plan régional pour la qualité de l'air et le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux, le classement des sites en réserve naturelle et leur gestion, l'élaboration des inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique.

Votre commission des Lois ayant décidé de s'en remettre à l'avis de la commission des Affaires économiques ne vous soumettra pas d'amendement sur cet article.

1. Le plan régional pour la qualité de l'air

- *Le droit en vigueur*

L'article L. 222-1 du code de l'environnement rend obligatoire la réalisation de plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA). Un PRQA fixe des orientations pour atteindre les objectifs de qualité de l'air fixés par le décret n° 98-360 du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites.

Elaborés par le **préfet de région**, ces plans doivent répondre à un triple objectif : établir un état précis de la pollution atmosphérique dans la région concernée ; dicter des orientations pour satisfaire les objectifs de qualité de l'air prescrits dans l'annexe du décret du 6 mai 1998 ; sensibiliser les différents acteurs régionaux aux enjeux de la pollution atmosphérique.

L'évaluation de la qualité de l'air est réalisée par les associations de surveillance de la qualité de l'air agréées par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. En 1996, ce dernier a confié la réalisation d'inventaires d'émissions pour chaque région au Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique.

Les plans régionaux pour la qualité de l'air sont des **outils de planification qui n'ont pas d'incidence juridique directe**, mais qui sont destinés à orienter l'action de l'Etat et celle des collectivités locales.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, **quinze plans** régionaux pour la qualité de l'air avaient été arrêtés par les préfets de région **au 1^{er} octobre 2001**. Trois autres projets de plans ont été mis à la disposition du public dans le cadre de la consultation prévue par le décret du 6 mai 1998 avant leur approbation finale par le préfet. Enfin, la rédaction des projets de PRQA des autres régions devrait être achevée avant la fin de l'année 2002.

- *Le texte soumis au Sénat*

Le *premier paragraphe (I)* du présent article tend à modifier les articles L. 222-1, L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'environnement, afin de confier au président du **conseil régional** le soin d'élaborer le plan régional pour la qualité de l'air et au conseil régional le soin de l'arrêter.

Il précise que les **services de l'Etat** devront être **associés** à cette élaboration et que le conseil régional devra recueillir l'avis du comité de massif pour les zones où s'applique la convention alpine¹.

Enfin, il institue un **pouvoir de substitution du préfet** en cas de carence du conseil régional, en indiquant qu'un décret déterminera les conditions dans lesquelles l'Etat élaborera le plan régional pour la qualité de l'air, lorsqu'après avoir été invité à y procéder, un conseil régional ne l'aura pas adopté dans un délai de dix-huit mois.

- *Les observations de votre commission des Lois*

On observera simplement que les collectivités locales et notamment les régions sont déjà impliquées dans l'élaboration des plans régionaux pour la qualité de l'air : des représentants des conseils régionaux sont membres de la commission en charge de rédiger le plan ; d'autre part, les projets de plan leur sont soumis pour avis.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, ces dernières contribuent également au financement du dispositif national de surveillance de qualité de l'air. Enfin, les régions interviennent dans la mise en œuvre des PRQA en ce qui concerne les transports en commun interurbains.

L'article 9 de la directive européenne 96/62/CE du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant stipule que « *dans les zones où les niveaux de polluants sont inférieurs aux valeurs limites, les Etats membres maintiennent les niveaux de pollution en dessous des valeurs limites et s'efforcent de préserver la meilleure qualité de l'air compatible avec le développement durable* ». L'outil de planification qu'est le plan régional pour la qualité de l'air répond à cette attente précise.

Telle est, semble-t-il, la raison pour laquelle le présent article prévoit qu'en cas de défaillance d'un conseil régional, l'Etat prendra en charge l'élaboration du plan régional pour la qualité de l'air.

Votre rapporteur observe toutefois que l'article 24 du projet de loi relatif à la Corse, accepté par le Sénat, transfère à la collectivité territoriale de Corse l'élaboration du plan régional pour la qualité de l'air, sans toutefois prévoir de pouvoir de substitution du préfet. Par ailleurs, les deux textes proposent des rédactions incompatibles de l'article L. 222-2 du code de l'environnement.

¹ *La convention, qui lie les Etats alpins (Allemagne, Autriche, Confédération helvétique, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovénie) et l'Union européenne, a été signée en 1991. Elle vise à mettre en place une politique de préservation et de protection des Alpes, dans le respect des principes de prévention, du pollueur-payeur et de coopération. Elle a préconisé des mesures qui se sont traduites par l'élaboration de nombreux protocoles : 9 ont été signés fin octobre 2000, par les Etats membres et harmonisés, 4 autres resteront à faire, dont un - population et culture - vient d'être lancé.*

2. Le classement des réserves naturelles

L'Etat dispose de plusieurs instruments de protection des espaces naturels, qu'il s'agisse des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des arrêtés de protection de biotope. Les conseils régionaux ne disposent pas de tels outils mais peuvent contribuer à leur gestion, notamment dans les contrats de plan.

Par ailleurs, en matière d'outils d'intervention foncière, le conservatoire du littoral et les conservatoires régionaux d'espaces naturels conduisent de nombreux partenariats avec les régions. Enfin en matière d'outils contractuels, il faut citer les parcs naturels régionaux qui sont des outils de la compétence des régions (ils couvrent aujourd'hui 12% du territoire national).

Le titre III du livre III du code de l'environnement, consacré aux parcs et réserves détermine le régime des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux et des **réserves naturelles** qu'elles soient **classées** ou qu'elles relèvent du régime des réserves **volontaires** agréées¹.

L'article L. 332-1 dispose que des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.

Aux termes de l'article L. 332-2, la **décision de classement est prononcée par décret** ou, à défaut de consentement du propriétaire, par décret en Conseil d'Etat, après consultation de toutes les collectivités locales intéressées. L'acte de classement peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire toute action susceptible d'altérer le caractère de la réserve ; il peut donner droit à indemnité. Le déclassement total ou partiel est prononcé par décret en Conseil d'Etat, après enquête publique.

La gestion des réserves naturelles peut être confiée à des établissements publics créés à cet effet. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, 12 % des réserves seraient gérées par des collectivités locales, 30 % par des établissements publics et 58 % par des associations.

Les dépenses de fonctionnement seraient couvertes, en moyenne, à 53 % par l'Etat, 15,36 % par le mécénat, 11 % par l'autofinancement 8,31 % par les départements, 5,24 % par les régions, 3,60 % par l'Union européenne et 3,48 % par les communes. En investissement, ces proportions s'élèveraient à 43,72 % (Etat), 12,43 % (département), 8,56 % (autofinancement), 8,36 % (région), 7,47 % (Europe), 3,82 % (établissements publics), 2,43 % (commune), 13,20 % (autres sources).

¹ *Articles L. 332-1 à L. 332-12 du code de l'environnement.*

Les **réserves naturelles volontaires** sont des propriétés privées protégées en raison de leur intérêt scientifique ou écologique, à la demande ou avec l'accord du ou des propriétaires.

Le règlement peut être aussi contraignant que celui d'une réserve naturelle. Toute action susceptible de nuire à la faune et à la flore peut être interdite ou réglementée. La décision d'agrément fixe les obligations du propriétaire en matière de gardiennage et de responsabilité civile à l'égard des tiers.

Ainsi, la procédure est rapide et plus souple que l'instruction d'un dossier de réserve naturelle : l'agrément est donné pour six ans, il est renouvelable par tacite reconduction et peut être abrogé à la demande du propriétaire avant le terme de chaque période de six ans. La réglementation qui fait l'objet d'un agrément du préfet est librement consentie par le propriétaire.

Les frais de fonctionnement de la réserve ne sont pas pris en charge par l'Etat. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, 40 % des réserves naturelles volontaires bénéficieraient de financements locaux mais beaucoup éprouveraient de la peine à assumer leurs charges. 66 % des propriétaires délègueraient la gestion à un organisme gestionnaire qualifié. Un tiers des réserves serait ainsi autogérées par leur propriétaire : 16 % par des collectivités, 10 % par des particuliers, 8 % par des associations ou fondations.

- *Le texte soumis au Sénat*

Le présent article tend à confier le classement d'un territoire en **réserve naturelle** à la délibération du conseil régional, prise après consultation de toutes les collectivités locales intéressées et avis du représentant de l'Etat. Le **préfet** conserverait le **droit de demander** au conseil régional le **classement** d'une zone « *afin d'assurer la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale* ».

Ces obligations peuvent procéder, notamment, des dispositions des directives « oiseaux » n° 79-409-CEE du 2 avril 1979 et « habitats » n° 92-43-CEE du 21 mai 1992. S'il n'était pas fait droit à cette demande, l'Etat retrouverait sa compétence en la matière et procéderait au classement, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'Etat. Enfin, il est prévu qu'à défaut de consentement du propriétaire, le classement serait prononcé par décret en Conseil d'Etat.

Par coordination avec ces dispositions, le présent article apporte des modifications au code de l'environnement, afin de prévoir que :

- lorsque l'autorité administrative a notifié au propriétaire intéressé son intention de constituer une réserve naturelle, **le délai de quinze mois pendant lequel aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect, peut être renouvelé par le conseil régional** si les premières consultations et l'enquête publique ont commencé (B) ;

- **les modalités de gestion des réserves naturelles et de contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement** -sauf lorsque la décision de classement a été prise par l'Etat- **sont définies par le conseil régional** (C) ;

- **la décision de déclassement total ou partiel d'un territoire** précédemment classé en réserve naturelle par la région -à l'exclusion des réserves créées à la demande du représentant de l'Etat- **est prise par le conseil régional**, dans les mêmes formes que celles prévues pour le classement par l'article L. 332-4 du même code (publicité foncière, communication aux maires, notifications aux propriétaires). Ce déclassement peut être total ou partiel (D).

Le présent article étend également la compétence du conseil régional à l'agrément des propriétés privées qui deviendraient des **réserves naturelles volontaires** (E et II bis¹).

Enfin, le F et le G, dans un souci de cohérence, prévoient que la région est compétente :

- **lorsqu'elle crée une réserve naturelle, pour donner, le cas échéant, son accord pour l'établissement d'une servitude sur celle-ci**, laquelle ne peut, selon le droit commun, être constituée qu'avec l'accord du ministre chargé de la protection de la nature (article L. 332-13 du code de l'environnement) ;

- **pour délivrer l'autorisation nécessaire pour détruire ou modifier des territoires classés en réserve naturelle** (article L. 332-9 du code de l'environnement) ;

- **pour instituer des périmètres de protection autour des réserves naturelles** (article L. 332-16 du même code) et qu'il revient au président du conseil régional de publier l'acte de classement d'une réserve, de notifier au propriétaire l'intention de créer une réserve naturelle, de recevoir la notification de toute aliénation d'un immeuble situé dans un de ces espaces (respectivement pour l'application des articles L. 332-4, L. 332-6 et L. 332-7 du code de l'environnement).

Ces dispositions constituent la transposition des mesures prévues en faveur de la collectivité territoriale de Corse.

¹ Le E et le B du II bis son identiques !

3. La réalisation des inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique

- *Le droit en vigueur*

L'article L. 411-5 du code de l'environnement prévoit que l'Etat peut décider **l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique**, réalisés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.

- *Le texte soumis au Sénat*

Le *paragraphe III* tend à réécrire cet article afin de **conférer cette compétence aux régions**. Les préfets des départements concernés et les collectivités territoriales devraient en être informés. L'Etat conserverait le pouvoir de demander à la collectivité de faire procéder à un inventaire et, s'il n'était pas fait droit à sa demande, de décider son élaboration dans les conditions prévues par le droit commun.

Une fois réalisés, les inventaires seraient transmis aux préfets des départements concernés. Ils seraient étudiés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.

Enfin, lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, le préfet communiquerait à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette élaboration.

4. Les plans de gestion des déchets industriels spéciaux

- *Le droit en vigueur*

Les articles L. 541-13 et L. 541-14 du code de l'environnement prévoient l'élaboration de **deux types de plans d'élimination des déchets**, les uns au **niveau régional** ou interrégional, **pour les déchets industriels spéciaux**, les autres à **l'échelon départemental** ou interdépartemental, **pour les déchets ménagers**.

Le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux comprend : un inventaire prospectif à terme de dix ans des quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition ; le recensement des installations existantes et de celles qu'il apparaît nécessaire de créer ; les priorités à retenir pour éliminer ces déchets, compte tenu des évolutions économiques et technologiques prévisibles. A deux exceptions près¹, toutes les régions sont dotées de PREDIS.

¹ Les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine.

Le plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets à éliminer et des installations existantes de traitement ; recense les documents d'orientation et les programmes des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets ; énonce les priorités à retenir compte tenu, notamment, des évolutions démographiques et économiques prévisibles pour la création d'installations nouvelles et pour la collecte, le tri et le traitement des déchets.

En vertu des articles L. 541-13-V et L. 541-14-V du code de l'environnement, **ces plans sont respectivement élaborés sous la responsabilité de l'Etat ou, à leur demande, par la région ou par le département.**

L'article L. 541-15 du code de l'environnement indique que les décisions prises par les personnes morales de droit public ou leur concessionnaire, dans le domaine des déchets, doivent être compatibles avec ces plans, et notamment les décisions prises en application de la réglementation des installations classées. En outre, les prescriptions applicables aux installations existantes doivent être rendues compatibles avec les plans dans un délai de trois ans.

Le dernier alinéa de l'article L. 541-15 prévoit que les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision des plans sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat, qui fixe notamment les modalités de la consultation du public, les mesures de publicité à prendre lors de leur élaboration et après leur adoption et la procédure simplifiée de révision applicable, dès lors que les modifications projetées n'en remettent pas en cause l'économie générale.

- *Le texte soumis au Sénat*

Le paragraphe IV du présent article tend à modifier le V de l'article L. 541-13 afin de prévoir que le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional. Il rend ainsi obligatoire une compétence que le conseil régional pouvait exercer sur simple demande.

Comme pour le plan régional de la qualité de l'air, il institue un **pouvoir de substitution du préfet** en cas de carence du conseil régional, en indiquant qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions dans lesquelles l'Etat élaborera le plan régional pour la qualité de l'air, lorsque, après avoir été invité à y procéder, un conseil régional ne l'aura pas adopté dans un délai de dix-huit mois.

• *Les observations de votre commission des Lois*

Votre commission des Lois observe que ces dispositions sont en retrait par rapport aux mesures contenues dans le projet de loi relatif à la Corse, aux termes desquelles la collectivité territoriale de Corse sera compétente pour élaborer non seulement le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux mais également les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers.

Cependant, en l'absence de concertation, elle ne juge pas souhaitable, sur le continent, de remettre en cause les compétences dévolues aux départements en la matière.

Parmi les engagements internationaux justifiant la mise en place d'un pouvoir de substitution du préfet pour élaborer le PREDIS, figurerait notamment l'article 7 de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975, faisant obligation aux Etats membres d'élaborer des plans de gestion de déchets. Le territoire national devrait donc être couvert par ces plans. Un contentieux serait actuellement en cours, car, à ce jour, la France n'a pas rempli cette obligation.

Sous le bénéfice de ces observations et de l'examen des amendements de la commission des Affaires économiques, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 G.

Article 43 H (nouveau)
(art. L. 2251-4 et L. 3232-4
du code général des collectivités territoriales)

Aides au cinéma

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement avec l'avis favorable de sa commission des Lois, tend à relever le seuil de fréquentation au-dessous duquel les collectivités territoriales peuvent aider financièrement les exploitants de salles de spectacle cinématographique et à supprimer toute exigence de fréquentation pour les salles d'art et d'essai.

1. Le droit en vigueur

Les articles, L. 2251-4, L. 3232-4 et L. 4211-1 6° du code général des collectivités territoriales autorisent les communes, les départements et les régions à attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique réalisant moins de **2.200 entrées hebdomadaires** dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ces aides accompagnent un « *projet cinématographique présentant les actions prévues, notamment en matière de programmation en direction de publics déterminés, de formation à la culture cinématographique ou de prospection de nouveaux publics, ainsi que les engagements en matière de politique tarifaire, d'accueil du public ou de travaux d'aménagement.* » Il s'agit donc d'une **aide à un projet de développement et non à des exploitants en difficulté.**

L'aide prend exclusivement la forme d'une subvention (article R. 1511-40). Elle doit faire l'objet d'une demande écrite de l'exploitant, décrivant les comptes et le statut de l'entreprise, ainsi que le projet cinématographique précité. Les bénéficiaires doivent répondre aux **conditions** suivantes :

- être **exploitants existants et autonomes**, ce qui exclut les aides à la création d'entreprises d'exploitation mais pas celles à la création de salles ou à l'extension d'exploitations par des exploitants existants ;

- être titulaire d'une **autorisation d'exercice** délivrée par le Centre national de la cinématographie ;

- avoir un nombre d'entrées hebdomadaires qui n'excède pas le seuil précité, quel que soit le nombre de salles qu'ils exploitent sur un même site ;

- ne pas être spécialisés dans la projection des films visés à l'article 279 *bis* du code général des impôts, c'est-à-dire des films pornographiques ou d'incitation à la violence.

L'article R. 1511-43 du code général des collectivités territoriales dispose que le **montant annuel** de l'aide accordée par une ou plusieurs collectivités locales ne peut excéder **30 % du chiffre d'affaires de l'établissement, ou 30 % du coût du projet** si celui-ci porte exclusivement sur des travaux susceptibles de donner lieu à l'octroi d'un soutien financier, par application des dispositions de l'article 11 du décret n° 98-750 du 24 août 1998 relatif au soutien financier à la diffusion de certaines oeuvres cinématographiques et au soutien financier à la modernisation et à la création des établissements de spectacles cinématographiques.

Une **convention** doit être signée entre la collectivité territoriale et le bénéficiaire de l'aide, mentionnant son objet, les objectifs à atteindre, son montant et ses modalités. Il s'agit d'une formalité substantielle, dont la méconnaissance entraînerait l'annulation de l'aide. Lorsque l'aide émane du département, celui-ci doit recueillir l'**avis** du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée. Si elle émane de la région, les avis du conseil général et du conseil municipal sont requis.

Faute de textes contraires, l'aide locale aux exploitants peut se conjuguer avec d'autres aides locales ou nationales, exonération de taxe professionnelle et subventions du Centre national de la cinématographie notamment.

Rien ne semble par ailleurs s'opposer à ce que des exploitants de salle en difficulté bénéficient de soutiens au titre de l'aide aux entreprises en difficulté, à condition de respecter les modalités de ce type d'aides.

Les exploitants de salles doivent encore pouvoir obtenir des aides au maintien des services nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, un cinéma pouvant être regardé comme un tel service.

Enfin, le juge administratif a estimé que les collectivités territoriales pouvaient accorder des aides à la création d'entreprise d'exploitation de salles de cinéma dans les communes où il n'en existe pas¹.

2. Le texte soumis au Sénat

Le présent article tend à modifier les articles L. 2251-4 et L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux collectivités territoriales d'accorder des subventions :

- d'une part, aux établissements exploitant des salles de cinéma réalisant moins de 10.000 entrées par semaine, au lieu de 2.200 actuellement, quel que soit le nombre de leurs salles ;

- d'autre part, aux établissements exploitant des salles de cinéma d'art et d'essai, dans des conditions fixées par décret.

3. La position de votre commission des Lois

Conçu pour enrayer la fermeture des petites salles qui, sans cette aide, n'auraient pu continuer à fonctionner, le dispositif prévu par la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, dite loi « Sueur », doit être adapté à l'évolution des fréquentations. Ainsi, certaines salles moyennes de centre-ville sont-elles confrontées à la concurrence des multiplexes.

Sur les 2 150 établissements de spectacle cinématographique recensés en 2001, 1 806 entraient dans le champ d'application du dispositif. Le relèvement du seuil de 2 200 à 10 000 entrées hebdomadaires concerne 272 établissements. C'est donc 96 % des cinémas qui pourraient être soutenus par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, on indiquera qu'en 2001, 956 écrans étaient classés « art et essai ». Le classement « art et essai » ne s'applique pas aux établissements mais aux écrans, ce qui contribue à élargir l'impact du dispositif proposé. Il suffit qu'un établissement dispose d'un écran classé –quelle que soit sa fréquentation- pour qu'il puisse bénéficier de subventions de la commune ou

¹ Conseil d'Etat, 12 novembre 1938, *Goldberg et Lichtenstein*.

du département. Toutefois il convient de relever que les cinémas d'art et d'essai qui dépassent le seuil de 10 000 entrées hebdomadaires sont très peu nombreux.

Enfin, on observera que, grâce à ces aides, le parc de salles reste harmonieusement réparti sur l'ensemble du territoire, avec 5 166 écrans implantés sur plus de 1600 communes au 31 décembre 2000.

Sous réserve des observations que votre commission des Affaires culturelles pourra formuler, en particulier sur les seuils de fréquentation proposés, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 H **sans modification.**

Article 43 I (nouveau)

Transfert de compétences dans le domaine de la culture

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement avec l'avis favorable de sa commission des Lois, tend à prévoir le transfert aux collectivités territoriales, à titre expérimental et pendant une durée maximale de trois ans, sur la base de protocoles d'expérimentation :

- de l'inventaire des monuments et richesses artistiques ;
- des mesures d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et de classement des monuments historiques ;
- du soutien aux travaux sur les monuments historiques inscrits n'appartenant pas à l'Etat et aux travaux sur le patrimoine rural non protégé et, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

Votre commission des Lois s'en remettant à l'avis de la commission des Affaires culturelles ne vous soumettra pas d'amendement sur cet article. Votre rapporteur présentera simplement le droit en vigueur et le dispositif proposé.

1. Le droit en vigueur

• L'inventaire des monuments et richesses artistiques

L'inventaire, idée ancienne née sous la Révolution, reprise sous l'Empire mais abandonnée sous la Restauration, a été relancé en 1964 par André Malraux. Le principe de l'« inventaire général des richesses artistiques de la France » a été posé par le IV^{ème} plan de développement économique et social, approuvé par la loi n° 62-900 du 4 août 1962.

Le service de recherche et de documentation du ministère de la culture éponyme a pour mission de « *recenser, étudier et faire connaître toute*

œuvre qui, du fait de son caractère artistique, historique ou archéologique constitue un élément du patrimoine national ».

Des équipes de chercheurs, photographes, dessinateurs, documentalistes sont installés dans chaque direction régionale des affaires culturelles, soit environ 450 personnes, pour établir un inventaire qui, « de la cathédrale à la petite cuillère », selon l'expression d'André Malraux, se veut exhaustif. A Paris et dans chaque direction régionale des affaires culturelles, des centres de documentation permettent d'accéder aux 130.000 dossiers et 2.000.000 de clichés, cette documentation étant désormais informatisée.

Le corps des conservateurs de l'inventaire général a été créé en 1976 et a reçu pour mission d'établir cet inventaire « *selon les méthodes scientifiques applicables à la recherche sur le terrain et à contribuer à l'exploitation de la documentation, notamment en assurant les publications*¹. »

Les services régionaux de l'Inventaire travaillent depuis de nombreuses années déjà et souvent bien avant la loi de décentralisation avec les collectivités locales, qu'il s'agisse des conseils régionaux, des conseils généraux, des villes, des pays, des SIVOM, des SIVUM, etc. Cette collaboration, souvent inscrite dans le cadre de conventions, est de plus en plus active, si bien que dans certaines régions **la part des collectivités locales dans le financement des opérations d'Inventaire est au moins aussi importante que celle de l'Etat.**

C'est généralement l'identification du patrimoine qui intéresse les collectivités locales et de plus en plus souvent, c'est aussi une évaluation relative de l'importance de ce patrimoine qui est demandée. Les services régionaux de l'Inventaire sont de plus en plus sollicités pour participer à l'élaboration d'opérations relatives à l'aménagement du territoire : révision des plans d'occupation des sols (futurs plans locaux d'urbanisme), études de secteurs sauvegardés, projets de zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP), etc. Les services d'urbanisme de certaines grandes villes comme Rennes, Toulouse, Bordeaux, Lyon, Saint-Etienne, etc. font appel à l'Inventaire pour alimenter des **Systemes d'Information Géographiques** afin de mieux assurer la gestion du patrimoine qu'elles abritent.

Les **publications** réalisées par les services régionaux après avoir effectué les opérations d'inventaire, surtout les *Images du Patrimoine*, les *Itinéraires* ou les produits virtuels sur l'Internet sont très souvent produites dans le cadre de partenariats.

Toutefois, dans une circulaire du 20 juin 2001, la ministre de la culture, Madame Catherine Tasca, a éprouvé le besoin de rappeler la nécessité,

¹ Décret du 25 août 1976 portant statut particulier du corps des conservateurs de l'inventaire général et des fouilles archéologiques.

déjà affirmée en 1990, de prendre en compte les besoins des collectivités territoriales dans la conduite des opérations d'inventaire et de les y associer en favorisant les partenariats.

- *L'inscription à l'inventaire supplémentaire*

En application de la loi du 31 décembre 1913, les **monuments historiques** ainsi recensés sont susceptibles de faire l'objet de **deux types de protection** : le **classement** et **l'inscription sur l'inventaire supplémentaire**. On parle ainsi de monuments classés et de monuments inscrits.

Peuvent être classés monuments historiques les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public. Peuvent être inscrits à l'inventaire les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation.

Envisagée par la loi de 1913 comme ayant pour objet le recensement et l'information sur les édifices aptes à figurer sur l'Inventaire, la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire est devenue peu à peu une mesure de protection à part entière.

Elle ne constitue plus désormais l'antichambre destinée à accueillir des immeubles en attente de classement mais une procédure de sauvegarde autonome, à l'efficacité certaine, même si les effets sont moins forts s'agissant du monument lui-même.

Hormis sa déconcentration, la procédure est proche de celle du classement. L'initiative appartient au préfet de région, au propriétaire de l'immeuble ou à toute personne physique ou morale y ayant intérêt. La décision d'inscription appartient au préfet de région, après consultation la Commission du patrimoine et des sites.

L'inscription sur l'inventaire supplémentaire, une fois notifiée aux propriétaires, entraîne pour eux « *l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit sans avoir, quatre mois auparavant, avisé la direction régionale chargée des affaires culturelles de leurs intentions et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer.* »

Il s'agit de permettre à l'administration de la culture d'être informée des modifications et des travaux envisagés par une simple déclaration préalable et non par une autorisation préalable, comme pour l'immeuble classé. La protection juridique est donc apparemment plus faible. Contrairement au classement, la déclaration n'entraîne pas la surveillance des travaux par le service des monuments historiques, mais cette surveillance

réapparaît si les travaux font l'objet d'une subvention du ministère de la culture ou s'ils nécessitent l'obtention d'un permis de construire.

Toute infraction à ces dispositions est punie d'une peine correctionnelle et l'inobservation du délai de quatre mois est l'un des éléments entrant dans la définition du délit.

Le ministère de la culture ne peut s'opposer aux travaux qu'en engageant une procédure de classement (Conseil d'Etat, 2 janvier 1959, Crozes). Toutefois, l'administration peut imposer certaines contraintes. En réponse à la déclaration, l'avis favorable peut n'être donné qu'avec certaines réserves, auxquelles le propriétaire se plie généralement, surtout s'il sollicite une subvention. D'autre part, la loi du 31 décembre 1976 soumet à permis de démolir les immeubles ou parties d'immeubles inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

S'ils sont ainsi soumis à des mesures restrictives de protection, les propriétaires de monuments historiques bénéficient également de mesures de soutien, qu'il s'agisse d'exonérations fiscales¹ ou du financement des travaux de conservation et d'entretien.

- *Le soutien aux travaux*

Les travaux d'entretien, de réparation et de restauration peuvent bénéficier d'une participation financière de l'état qui n'exclut pas les aides que d'autres collectivités peuvent consentir au maître d'ouvrage.

Les travaux autorisés sur un immeuble inscrit sont réalisés par le propriétaire avec le concours de l'architecte et des entreprises de son choix. Ceux-ci, au titre de la conservation de l'édifice, peuvent bénéficier d'une participation financière de l'Etat limitée à 40 % du montant total.

Les travaux autorisés sur un immeuble classé sont exécutés sous le contrôle de l'administration. Dans le cas d'une aide financière de l'Etat, le recours à l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent est obligatoire.

¹ *Le régime fiscal du propriétaire : sont déductibles à 100 % du revenu imposable la part, restant à la charge du propriétaire, des travaux subventionnés par l'état ainsi que les frais résultant de l'ouverture du monument à la visite payante; les autres charges (travaux non subventionnés, frais de gérance, rémunération de gardiens, etc.) sont déductibles à 100% si le monument est ouvert à la visite, à 50 % s'il ne l'est pas. Par ailleurs, la loi du 5 janvier 1988 a institué une exonération totale des droits de mutation à titre gratuit (succession et donation) grevant les immeubles protégés ainsi que les meubles et immeubles par destination constituant le complément historique ou artistique de ces immeubles. Cette exonération est subordonnée à la passation d'une convention entre l'état et les héritiers, donataires ou légataires des biens concernés qui prennent un certain nombre d'engagements : ouverture de l'immeuble au public, maintien sur place et présentation dans le circuit de visite des éléments de décor exonérés, entretien des biens meubles et immeubles faisant l'objet de la convention, mise à disposition gratuite des collectivités locales ou des associations pour des manifestations culturelles ou éducatives ouvertes au public.*

Le montant de la participation éventuelle de l'Etat est déterminé « en tenant compte de l'intérêt de l'édifice, de son état actuel, de la nature des travaux projetés, et enfin des sacrifices consentis par le propriétaire ou tous autres intéressés à la conservation du monument » (décret du 18 mars 1924).

Cependant, les collectivités territoriales sont de plus en plus appelées à participer au financement des travaux.

2. Le texte soumis au Sénat

Pour atteindre ces objectifs, énumérés dans le *premier paragraphe (I)*, le présent article prévoit la mise en œuvre de protocoles d'expérimentation dans les douze mois suivant la promulgation de la loi.

Aux termes du *deuxième paragraphe (II)*, les protocoles auraient un triple objet.

En premier lieu, ils devraient établir **des critères de distinction au sein des monuments historiques entre ceux justifiant une protection au titre de la loi de 1913 et ceux ayant vocation à relever d'une protection et d'une gestion par les collectivités locales.**

Par ailleurs, les protocoles auraient pour objet de **préparer des transferts de compétence en matière d'inventaire, de responsabilité du soutien aux travaux sur les monuments historiques et de maîtrise d'ouvrage.**

Enfin, ils devraient permettre, au terme de l'expérimentation, «*de déterminer le niveau de collectivité territoriale compétente pour chacun des terrains d'expérimentation faisant l'objet d'un transfert définitif*».

Chaque protocole devrait définir les modalités de coopération de l'Etat et des collectivités territoriales et donc, à ce titre, les conditions de transfert de crédits et la mise à disposition de personnels. Il devrait adapter les procédures administratives et consultatives.

Enfin, le *troisième paragraphe (III)* prévoit que, dans les six mois de la fin de l'expérimentation, dont la durée maximale est de trois ans, un bilan conjoint sera établi par l'Etat et les collectivités territoriales concernées.

Votre rapporteur observera que les protocoles mis en œuvre jusqu'ici ne prévoient pas tous de transferts de compétences, loin s'en faut. Seuls deux peuvent prétendre constituer une expérimentation au sens où l'entend la loi.

S'agissant de l'Isère, l'expérimentation ne porte que sur le transfert au conseil général de l'inscription sur l'inventaire supplémentaire et du financement des travaux sur les monuments inscrits. Pour la convention

conclue avec la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, il s'agit de confier à la région la gestion du patrimoine inscrit, c'est-à-dire le soin de l'entretenir.

Sous réserve de ces interrogations et des amendements que votre commission des Affaires culturelles ne manquera pas de vous soumettre, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 I.

Article 43 J (nouveau)

Rapports au Parlement

Cet article tend à prévoir deux rapports annuels du Gouvernement au Parlement pendant cinq ans, l'un sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, l'autre sur le bilan des transferts aux collectivités territoriales de personnels et de ressources réalisés en application des expérimentations prévues par le présent projet de loi.

Il a été introduit par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Emile Blessig, contre l'avis de sa commission des Lois mais avec l'accord du Gouvernement. A la demande de ce dernier, l'amendement a été rectifié afin de prévoir que les deux premiers rapports seraient remis à l'issue de la deuxième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, d'autre part que le rapport sur les services déconcentrés de l'Etat porterait sur leur organisation et non sur leur réorganisation.

La durée de cinq ans correspondra à la période d'expérimentation et le report de l'échéance prévue pour la remise des rapports semble justifié si l'on souhaite dresser un premier bilan significatif.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à fondre en un seul document les deux rapports prévus par le présent article et à prévoir que le bilan portera bien sur la réorganisation des services en application de l'expérimentation et non sur leur organisation.

On rappellera que le Sénat avait modifié de la même manière l'article 39 bis du projet de loi relatif à la Corse, dont l'objet est analogue, et que sa rédaction avait été acceptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 J **ainsi modifié**.

CHAPITRE II DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 (articles L. 1424-1 et 1424-50 du code général des collectivités territoriales) a prévu la « départementalisation » des services d'incendie et de secours dans un délai de cinq ans, afin de permettre à ces services de faire face avec une meilleure efficacité à l'accroissement de leurs activités et à la diversification des risques auxquels ils sont confrontés. La mise en œuvre de cette réforme devait donc s'achever en mai 2001.

La nouvelle législation visait à une mutualisation et à une rationalisation des services d'incendie et de secours pour offrir à tous des garanties égales en termes de sécurité.

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont des établissements publics communs à l'ensemble des collectivités territoriales d'établissements publics de coopération intercommunale concernés dans le département, dont les conseils d'administration sont composés d'élus locaux.

Le budget du SDIS est alimenté par les contributions financières de ces collectivités et établissements, fixées par une délibération du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers des membres présents ou, à défaut, de cette majorité qualifiée, selon des critères définis par la loi.

De nombreuses difficultés survenues dans la mise en œuvre de cette législation, portant sur le financement et le fonctionnement des SDIS, ont conduit le Gouvernement à charger M. Jacques Fleury, député de la Somme, d'une mission temporaire de suivi et d'évaluation, dont les conclusions ont été publiées au cours de l'été 2000.

Le présent projet de loi reprend certaines des propositions formulées dans ce rapport, avec pour objectifs d'aménager les règles de fonctionnement des SDIS et de renforcer sensiblement le rôle du département, y compris sur le plan financier.

Parallèlement, le Gouvernement vient de déposer sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le 19 décembre 2001, un projet de loi de modernisation de la sécurité civile, dont l'inscription à l'ordre du jour des assemblées au cours de la présente législature n'a cependant pas été prévue.

Votre rapporteur s'interroge sur l'efficacité d'une méthode conduisant à traiter de ces questions dans deux textes distincts, alors qu'un examen d'ensemble eut été préférable.

Article 43

(art. L. 1424-1, L. 1424-7 et L. 1424-12
du code général des collectivités territoriales)

Les centres de première intervention

Comme votre rapporteur l'a exposé, le choix laissé par la loi du 3 mai 1996 aux communes et établissements publics de coopération intercommunale de conserver leur centre de première intervention (CPI) se heurte aux dispositions de la même loi, relatives à la formation, la protection sociale des sapeurs-pompiers et à la gestion des biens de ces centres, qui relèvent de la seule compétence des SDIS. De ce fait, le risque de voir disparaître les centres de première intervention communaux et intercommunaux est réel.

Pour autant, les catastrophes naturelles de ces dernières années ont démontré l'importance déterminante que revêt l'intervention de « **pompiers de proximité** » qui constituent un potentiel humain connaissant mieux que personne la population et le territoire et sont les mieux placés en de telles circonstances pour intervenir en urgence auprès d'une population désemparée.

Votre rapporteur tient à rappeler que l'importance majeure des sapeurs-pompiers volontaires a été réaffirmée par l'article 1^{er} de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers selon lequel **les volontaires «participent aux missions de sécurité civile de toute nature qui sont confiées sur l'ensemble du territoire aux services d'incendie et de secours.** »

La professionnalisation des armées -qui a rendu plus difficile l'intervention de celles-ci, compte tenu de la pluralité de ses missions- renforce la nécessité de prendre des dispositions favorisant la pérennité des centres de première intervention communaux ou intercommunaux.

Cette situation a conduit la mission de suivi et d'évaluation de la législation de 1996, présidée par M. Jacques Fleury, à préconiser que le personnel soit géré par le SDIS mais que l'équipement du centre et les locaux soient pris en charge par la collectivité gestionnaire. La gestion opérationnelle serait alors assurée par le SDIS.

L'article 43 du projet de loi a pour objet de donner suite à cette proposition.

Le paragraphe I de cet article complèterait l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales définissant les services d'incendie et de secours, afin de prévoir que les modalités d'intervention opérationnelle des centres de première intervention communaux et intercommunaux et la participation du SDIS au fonctionnement de ces centres seraient fixées par **convention** entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le SDIS.

Le paragraphe II (troisième alinéa) de l'article 43 prévoit pour les centres de première intervention non transférés aux SDIS que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale « *restent compétents pour construire, acquérir ou louer les biens nécessaires au fonctionnement de ces centres* », mettant ainsi fin au monopole de compétence des SDIS prévu par la loi du 3 mai 1996 précitée, en modifiant à cet effet l'article L. 1424-12 du code général des collectivités territoriales.

La convention serait destinée à faciliter une articulation entre le SDIS et le CPI tout en préservant ces derniers, qui pourraient donc désormais gérer leurs équipements.

L'article 43 prévoit aussi (paragraphe I bis issu d'un amendement de la commission des Lois sur lequel le Gouvernement a émis un avis de sagesse) de modifier le deuxième alinéa de l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales, pour que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (**SDACR**), arrêté par le préfet après avis conforme du conseil d'administration du SDIS, le soit après **avis conforme du conseil général**.

On rappellera que le SDACR dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS et détermine les objectifs de couverture de ces risques.

Il s'agirait de tenir compte du rôle principal que le projet de loi attribue au département.

Toutefois, comme l'a observé M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, « *il appartient d'autant moins au conseil général de se prononcer sur le SDACR défini par le conseil d'administration du SDIS que celui-ci sera majoritairement composé de conseillers généraux* », selon l'article 44 du projet de loi. La procédure ainsi alourdie n'apporterait donc pas d'avantage particulier.

Votre commission des Lois vous propose donc, en conséquence, un **amendement** pour supprimer la disposition prévue au paragraphe I bis, pour la remplacer par une actualisation du troisième alinéa de l'article L. 1424-7, afin d'abroger une référence obsolète au délai de deux ans après la promulgation de la loi du 3 mai 1996 précitée. Il s'agit du délai au cours duquel chaque préfet devait arrêter un SDACR. Ce délai n'étant assorti d'aucune sanction, certains départements n'ont toujours pas élaboré leur SDACR. Si l'obligation doit demeurer dans la loi, ce délai n'est plus nécessaire, comme en a convenu, au cours des débats à l'Assemblée nationale, M. Bernard Derosier, rapporteur.

L'Assemblée nationale a ainsi complété l'article 43 par un paragraphe III (amendement de M. Charles de Courson sur lequel M. Bernard Derosier, rapporteur, a émis un avis favorable et le gouvernement

un avis de sagesse), afin de prévoir que la révision du SDACR, actuellement possible à l'initiative du préfet ou du conseil d'administration du SDIS, puisse l'être également à celle du conseil général.

Pour les mêmes raisons, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de supprimer le paragraphe III de l'article 43.

En outre, l'Assemblée nationale a pris l'initiative de prévoir (deuxième alinéa du II) que le plan d'équipement prévu à l'article L. 1424-12 du code général des collectivités territoriales ferait l'objet d'une étude d'impact et qu'il serait soumis pour avis au conseil général (amendements de MM. Thierry Mariani, Patrice Martin-Lalande, Charles de Courson et de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis de la commission des Finances ; avis favorable à titre personnel de M. Bernard Derosier, rapporteur de la commission des Lois, et avis défavorable du Gouvernement).

Pour les mêmes raisons que précédemment, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de supprimer cette adjonction apportée par l'Assemblée nationale au deuxième alinéa du paragraphe II.

Elle vous propose **d'adopter l'article 43 ainsi modifié**.

Article 44

(art. L. 1424-24 du code général des collectivités territoriales)

Composition du conseil d'administration du SDIS

L'article 44 du projet de loi, relatif à la composition et au mode d'élection des membres des conseils d'administration des SDIS et modifiant à cet effet l'article L. 1424-24 du code général des collectivités territoriales, doit être analysé au regard des modifications au financement des SDIS proposées à l'article 46 (voir ci-après commentaire de cet article).

Le rapport de M. Jacques Fleury a proposé une simplification de la composition des conseils d'administration, dont le nombre des membres serait uniformément fixé à 22 et d'accorder la majorité absolue des sièges au conseil général, en conséquence d'un renforcement sensible de sa participation financière (dans une première étape, plafonnement de la part globale des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au niveau atteint avant la date limite fixée par la loi pour les transferts, donc au niveau de l'année 2000).

L'article L. 1424-24 précité fixe la composition du conseil d'administration à 22 ou 30 membres suivant les cas :

1° *Dans toutes les hypothèses, 8 sièges* sont répartis par moitié entre, d'une part, le département et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'incendie et de secours. Les représentants du département sont élus au scrutin majoritaire.

Les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale constituent un collège pour élire leurs représentants au scrutin de liste majoritaire à un tour.

2° Pour l'attribution des autres sièges, il convient de distinguer selon la population du département et l'importance relative des contributions communales et intercommunales.

a) *dans les départements de plus de 900.000 habitants, dont une commune ou un établissement public de coopération intercommunale participe au budget du SDIS pour au moins 33 %, 22 sièges* sont répartis proportionnellement aux contributions respectives du département, de l'ensemble des communes et de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale au budget du SDIS.

b) *dans les autres départements, 14 sièges* sont répartis entre les mêmes collectivités dans les mêmes conditions.

Les représentants du département sont élus au scrutin majoritaire par le conseil général en son sein.

Les représentants des établissements publics de coopération intercommunale sont élus par leurs présidents au scrutin proportionnel au plus fort reste parmi les membres des organes délibérants et les maires des communes membres.

Les maires des communes non regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'incendie et de secours élisent parmi eux leurs représentants au scrutin proportionnel au plus fort reste.

Le nombre de suffrages dont dispose chaque maire, d'une part, chaque président d'établissement public de coopération intercommunale, d'autre part, au sein de leur collège électoral respectif est déterminé par le montant de la contribution de la commune ou de l'établissement public par rapport au total des contributions des communes, d'une part, et des établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part.

Enfin il est procédé à un renouvellement intégral tous les trois ans, dans les quatre mois suivant les élections locales (municipales et cantonales).

L'article 44 du projet de loi simplifie les règles de composition du conseil d'administration et **renforce sensiblement la représentation du département** en conséquence de la suppression des contributions des communes et établissements publics de coopération intercommunale prévue en 2006 par l'article 46 ci-après.

Les communes et structures intercommunales garderaient toutefois une représentation minimale, «*compte tenu des pouvoirs de police détenus par les maires* », selon M. Bernard Derossier, rapporteur de la commission des Lois.

Toutefois, les nouvelles règles de composition entreraient en vigueur dès la publication de la loi, bien que la suppression des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale soit prévue pour 2006.

Selon le texte du projet, auquel l'Assemblée nationale a apporté une modification de simple précision, les conseils d'administration seraient, **dans tous les départements, composés de 22 membres** :

- **le département disposerait d'au moins 14 sièges**, donc de la majorité absolue. **Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale disposeraient d'au moins quatre sièges**, répartis proportionnellement à leurs contributions respectives.

Concernant la marge qui serait laissée dans la répartition (4 sièges sur 22), on rappellera que l'article L. 1424-26 du code général des collectivités territoriales, qui ne serait pas modifié, prévoit une délibération du conseil d'administration dans les six mois avant son renouvellement sur les modifications devant être apportées à sa composition, en conséquence de l'évolution des contributions des différentes collectivités.

- les règles de désignation seraient également modifiées : les **représentants du département** seraient toujours élus par le conseil départemental en son sein, mais le texte **remplacerait le mode de scrutin majoritaire par le mode de scrutin proportionnel** au plus fort reste.

Les représentants des établissements publics de coopération intercommunale seraient toujours élus par leur président au scrutin proportionnel au plus fort reste, mais les personnes désignées pourraient être non seulement les membres des organes délibérants et les maires des communes membres, mais aussi leurs adjoints.

Les maires des communes non regroupées éliraient toujours leurs représentants au scrutin proportionnel au plus fort reste, mais les personnes désignées pourraient être non seulement les maires, comme actuellement, mais aussi les adjoints.

Des suppléants seraient toujours élus parallèlement et dans les mêmes conditions.

Votre commission des Lois souhaite des règles claires de répartition des sièges entre les collectivités, plutôt que la fixation de minima (14 sièges au moins pour le département et 4 sièges au moins pour les

communes et structures intercommunales). Surtout, elle entend **que la représentation des communes et structures intercommunales soit proportionnelle à leur contribution financière, qu'elle propose de fixer à 20%** (voir ci-après le commentaire de l'article 46).

En conséquence, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de fixer la représentation des **communes et intercommunalités** à 20% des sièges arrondi à l'entier supérieur, soit **cinq sièges** sur 22. Les **départements** disposeraient de **17 représentants**.

Cet amendement **maintiendrait le scrutin majoritaire pour l'élection des représentants du département**. En effet, beaucoup de conseils généraux ont une majorité politique étroite. **La représentation proportionnelle pour l'élection de leurs délégués risquerait, compte tenu de la représentation prévue, de priver le conseil d'administration d'une majorité stable , alors qu'il s'agit de l'un des objectifs du présent article.**

Enfin, l'Assemblée nationale a remplacé le renouvellement intégral des conseils d'administration tous les trois ans après les élections locales par un renouvellement général ou partiel selon la même périodicité, en adoptant un amendement de sa commission des Lois avec l'accord du Gouvernement.

Les représentants des communes et des structures intercommunales seraient élus dans les quatre mois suivant le renouvellement intégral des conseils municipaux. Les représentants du département seraient élus dans les quatre mois suivant les élections cantonales.

En l'état actuel du calendrier des élections locales, il y aurait tous les trois ans, alternance entre un renouvellement intégral (années de concomitance des élections municipales et cantonales) et un renouvellement partiel, mais concernant la majorité des membres (élections cantonales sans élections municipales).

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 44 ainsi modifié**.

Article 45

(art. L. 1424-27, L. 1424-29, L. 1424-30, L. 1424-34
du code général des collectivités territoriales)

Organisation et fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours

Dans son rapport sur le bilan de la mise en œuvre de la réforme de 1996, M. Jacques Fleury a observé qu'à défaut de bureau, le conseil d'administration devait fréquemment être convoqué en séance plénière sur toutes les affaires de sa compétence, y compris celles qui pourraient apparaître comme mineures.

Afin de simplifier le fonctionnement des conseils d'administration, il a souhaité la création d'un bureau et un réaménagement en conséquence du régime des délégations de signature.

L'article 45 du projet de loi a pour objet de donner suite à ces propositions.

Selon l'article L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales, le président du conseil d'administration est élu par ses membres après chaque renouvellement général. Il en va de même pour son unique vice-président, les textes ne prévoyant pas l'existence d'un bureau.

Le paragraphe I du projet de loi initial crée un bureau constitué du président, d'un vice-président et d'un ou plusieurs membres, dont le nombre est fixé par le conseil d'administration aussitôt après l'élection de son président.

Le texte initial prévoit aussi pour le conseil d'administration la possibilité de déléguer au bureau une partie de ses attributions, sauf dans le domaine budgétaire et en ce qui concerne la composition du conseil.

A l'initiative de MM. Charles de Courson, Jean-Antoine Leonetti et de la commission des Lois, approuvée par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a porté le nombre des vice-présidents de un à deux.

Les députés ont aussi adopté, avec l'accord du Gouvernement, plusieurs amendements, présentés par les mêmes auteurs, pour limiter à **cinq le nombre total des membres du bureau.**

L'Assemblée nationale a inséré un paragraphe I bis à l'article 45 du projet de loi, à l'initiative de sa commission des Lois pour instituer des **règles de non cumul des indemnités de fonction de président et de vice-président de SDIS** –instituées par la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999¹- avec les indemnités de certains élus. Il s'agit de celles perçues par :

- les présidents et vice-présidents de conseil général,
- les présidents et vice-présidents d'établissement public de coopération intercommunale,
- les maires de communes de plus de 50.000 habitants,
- les adjoints des communes de plus de 100.000 habitants.

¹ Ces indemnités s'élèvent respectivement à 50% et 25% des indemnités des conseillers généraux, elles-mêmes fixées selon un barème variant selon la population du département (voir ce barème en annexe)

Le Gouvernement s'était pourtant opposé à cet amendement en faisant valoir, à juste titre, que les dispositions sur l'écrêtement des indemnités de fonction des élus (à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire, soit 7.707 € ou 50.154 F) étaient applicables aux présidents et vice-présidents de SDIS.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence par **amendement** de supprimer le paragraphe I bis de l'article 45 du projet de loi.

Le paragraphe II de cet article supprimant le second alinéa de l'article L. 1424-29 du code général des collectivités territoriales a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

La majorité qualifiée des deux tiers requise par ce texte pour le vote des délibérations de caractère budgétaire, conçu pour préserver les droits des collectivités minoritaires, a souvent eu pour conséquence, dans certains départements, de rendre très aléatoire l'adoption des délibérations budgétaires.

L'entrée en vigueur en 2006 des dispositions supprimant les contributions des communes et structures intercommunales, proposée à l'article 46 et que votre commission des Lois vous proposera de remplacer par une contribution plafonnée à 20% du budget du SDIS, ne devrait pas faire obstacle à une **application immédiate de la suppression de la majorité qualifiée pour les délibérations budgétaires**, afin de clarifier dès que possible ces conditions de délibérations budgétaires.

Le paragraphe III tend à une nouvelle rédaction de l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales concernant les missions du **président du conseil d'administration**, des conditions dans lesquelles il peut déléguer certaines de ses fonctions et de celles de son remplacement provisoire.

Les dispositions en vigueur lui donnent la mission de préparer et exécuter les délibérations du conseil d'administration, de passer les marchés et de se porter garant de la bonne administration du service départemental.

Il peut déléguer une partie de ses attributions au vice-président, qui le remplace provisoirement en cas d'absence ou d'empêchement.

Une nouvelle élection est prévue en cas de vacance du siège de président ou de vice-président.

Le projet de loi initial ajouterait à ces dispositions la précision expresse selon laquelle le **directeur départemental est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration** pour ce qui concerne la gestion administrative et financière et qu'il peut recevoir en conséquence de celui-ci délégation de signature.

Le texte initial ajoute que la délégation de signature peut aussi être accordée au directeur adjoint ou à divers chefs de service.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois approuvée par le Gouvernement, procède à une réécriture complète du paragraphe III de l'article 45 du projet de loi.

Ce texte confirme les dispositions en vigueur concernant les missions du président et adapte celles sur son pouvoir de délégation à la création d'un bureau (délégation possible aux membres du bureau).

En cas d'absence ou d'empêchement, le président serait remplacé provisoirement dans la plénitude de ses attributions par le vice-président le plus âgé, et, le cas échéant, par l'autre vice-président. En cas de vacance simultanée des sièges de président et de vice-présidents, il serait procédé à l'élection d'un nouveau bureau dans le délai d'un mois.

Le texte adopté reprend la disposition du texte initial selon laquelle le directeur départemental est placé sous l'autorité du président. Il précise que, dans les départements comportant plus de 300 sapeurs-pompiers professionnels, le directeur départemental peut être assisté par un **directeur adjoint**.

Actuellement, aucun texte ne prévoit la création d'un emploi de directeur adjoint, qui est donc laissé à la discrétion du conseil d'administration.

Délégation de signature peut être accordée par le président au directeur et au directeur adjoint, ainsi que, dans la limite de leurs attributions respectives, aux différents chefs de service, en cas d'absence ou d'empêchement du directeur.

Il est intéressant de noter, par ailleurs, que la commission des Lois de l'Assemblée nationale a accepté de retirer, à la demande du Gouvernement, un amendement destiné à prévoir la nomination du directeur départemental par l'arrêté conjoint du président et du préfet et, en cas de désaccord sur trois propositions, par le ministre de l'intérieur.

Le directeur départemental, qui exerce aussi les responsabilités opérationnelles de sécurité civile sous la responsabilité du préfet, est, **selon l'article L. 1424-32** du code général des collectivités territoriales, **nommé par le ministre de l'Intérieur après avis du préfet et avec l'accord du président du SDIS. En cas de désaccord du président sur trois propositions de nomination, le ministre procède à la nomination de son choix** (art. L. 1424-32 du code général des collectivités territoriales).

Votre commission des Lois, qui a approuvé les mesures de simplification proposées au présent article, vous propose de reprendre une

disposition à laquelle la commission des Lois de l'Assemblée nationale a, au cours des débats, renoncé à la demande du Gouvernement.

La nomination du directeur départemental serait prononcée par arrêté conjoint du président du conseil d'administration du SDIS et du ministre de l'Intérieur, étant cependant précisé que ces deux autorités devraient nécessairement trouver un accord pour cette nomination.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose un **amendement** en ce sens, susceptible de **contribuer au renforcement de l'autorité du président du conseil d'administration.**

L'Assemblée nationale a, enfin, inséré un nouveau paragraphe IV par coordination.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter ainsi modifié l'article 45 du projet de loi.**

Article 46

(art. L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales)

Financement des SDIS

Le présent article tend à une **révision des règles de contribution des différentes collectivités au budget du SDIS**, les dispositions du projet de loi initial ayant été sensiblement modifiées par l'Assemblée nationale.

Les deux textes vont toutefois –selon des modalités sensiblement différentes- dans le sens d'un **renforcement du rôle du département**, comme l'avait suggéré M. Jacques Fleury, selon lequel *« plus grande sera la part prise par le budget départemental (...) mieux seront corrigées les injustices résultant de l'histoire qui subsistent au travers des cotisations versées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale »*.

Dans son rapport sur le suivi de la loi du 3 mai 1996 précitée, M. Jacques Fleury relève que *« les départements dont les conseils généraux assument une part de financement très élevée semblent être ceux qui rencontrent le moins de problèmes »* et considère cependant **utile de laisser une part des dépenses aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale afin de maintenir un lien entre la commune et le SDIS et pour favoriser le service de proximité.**

Les dispositions en vigueur de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales prévoient, tout d'abord, que les **contributions des différentes collectivités et établissements** concernés sont **votées** par le conseil d'administration du SDIS **à la majorité des deux tiers des membres présents** et que celles-ci constituent des dépenses obligatoires.

Le montant prévisionnel de ces contributions est **notifié chaque année avant le 1^{er} novembre** aux chefs d'exécutif concernés.

Les règles suivies dans le cas où la majorité qualifiée (deux tiers des membres présents) nécessaire à la fixation des différentes contributions **n'aurait pas été obtenue**, sont assez complexes.

Dans cette hypothèse, il convient, en premier lieu, de répartir ces contributions entre, d'une part, le département, et, d'autre part, les communes et les structures intercommunales. Cette répartition se fait en proportion de leurs contributions respectives dans le total des contributions, selon le dernier compte administratif connu.

La contribution de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale est ensuite calculée, dans des conditions fixées par décret, en fonction de sa population, de son potentiel fiscal par habitant ainsi que de sa part dans le total des contributions des communes et structures intercommunales, selon le dernier compte administratif connu.

La rédaction initiale de l'article 46 du projet de loi, en modifiant l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, **supprime l'exigence de la majorité qualifiée des deux tiers pour le vote des contributions, et reporte du 1^{er} novembre au 1^{er} janvier de chaque année la date limite de notification du montant des contributions des collectivités à leur chef d'exécutif**. Il s'agit de faciliter l'établissement des budgets des SDIS, la date du 1^{er} janvier laissant aux collectivités un délai suffisant pour préparer leur propre budget.

Ces dispositions, qui n'ont pas été modifiées par l'Assemblée nationale, ont été **approuvées par votre commission des Lois**.

Il n'en va pas de même pour celles concernant l'évolution des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Le texte initial limitait en effet, à compter de 2002, premier exercice budgétaire postérieur au délai de 5 ans prévu par la loi du 3 mai 1996 pour les transferts de personnels et de biens au SDIS, **le taux de progression annuelle du montant des contributions des communes et des structures intercommunales à 20 % du taux de progression du montant total des contributions** (département, communes et structures intercommunales).

Le texte initial maintenait donc la contribution des communes et des structures intercommunales, continuait à en permettre la progression d'une manière non négligeable (un cinquième du total de la majoration), et n'apportait pas de réponse à la lancinante question des fortes inégalités de contributions budgétaires entre collectivités.

Cette disposition n'a pas été reprise par les députés.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale intègre un amendement du Gouvernement tendant à **supprimer les contributions communales et intercommunales à partir de 2006, et dans l'attente, à plafonner ces contributions au chiffre de l'exercice précédent augmenté de l'indice des prix**. Elle a aussi complété cet amendement, en votant un sous-amendement de M. Jacques Fleury avec l'accord du Gouvernement et de la commission des Lois, pour instituer une **obligation de ramener dans une fourchette de un à trois l'écart maximum entre la plus haute et la plus basse des cotisations par habitant versées par les communes et les structures intercommunales du département**.

Un **rapport** sur les modalités de mise en œuvre de la suppression des cotisations communales et intercommunales en 2006, devrait être présenté au Parlement **avant le 1^{er} janvier 2005**.

Les dispositions votées par les députés comportent donc **deux volets** : un **encadrement de l'évolution** des contributions communales et intercommunales **entre 2002 et 2005**, puis **leur suppression complète à partir du 1^{er} janvier 2006**. L'évolution proposée entre 2002 et 2006 ne peut être envisagée qu'à la lumière de la suppression proposée des contributions en 2006.

1. La suppression des contributions communales et intercommunales en 2006

M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, a indiqué qu'il souhaitait afficher l'objectif de disparition des contributions communales et intercommunales « dès que possible », tout en convenant de ce qu'un tel objectif serait difficilement réalisable, compte tenu des écarts de contributions pouvant, dans certains départements, aller de 1 à 400.

Votre commission des Lois s'interroge elle aussi sur le caractère réaliste de cette perspective, compte tenu d'écarts dans les contributions qui reflètent bien souvent des situations difficilement comparables.

Le texte reste silencieux sur le financement de l'augmentation des contributions des départements qui résulterait d'une suppression drastique des contributions communales et intercommunales.

Va-t-on, comme pour la couverture maladie universelle (CMU), diminuer la dotation globale de fonctionnement des communes et structures intercommunales à due concurrence de leurs contributions actuelles et majorer en conséquence celle accordée aux départements ? Dans cette hypothèse, en quoi les injustices résultant d'écarts injustifiés seraient-elles effacées ?

Va-t-on augmenter à due concurrence la fiscalité départementale, au risque que la fiscalité communale ne soit pas diminuée dans les mêmes proportions ?

La question se pose aussi de savoir si le transfert aux départements de la totalité des contributions à partir de 2006 ne comporte pas le risque d'une inflation des dépenses. Est-il donc indispensable de prendre dès maintenant position sur un transfert total qui n'interviendrait pas avant 2006 ?

Plus fondamentalement, comment, dans les faits, les compétences traditionnelles des communes pourront-elles être préservées, et, en particulier, le pouvoir de police du maire ?

Les dispositions prévues à l'article 43 du projet de loi pour favoriser le maintien des centres de première intervention communaux et intercommunaux et celles de l'article 44 garantissant leur représentation minimale (voir ci-dessus le commentaire de ces articles), pour intéressantes qu'elles soient, ne paraissent pas suffisantes pour cela .

Votre commission des Lois considère certes nécessaire d'accroître sensiblement la place du département, dans le financement du SDIS.

Il est vrai qu'une telle évolution pourrait contribuer à alléger opportunément les charges supportées par certaines communes et à réduire en valeur absolue des écarts injustifiés entre les différentes contributions. Elle fonderait aussi une représentation majoritaire des départements dans les SDIS, nécessaire au dégagement d'une majorité stable de gestion au sein de leurs conseils d'administration.

Pour autant, votre commission des Lois demeure attachée à la préservation du rôle des communes dans le développement d'une sécurité civile de proximité, dont les récentes catastrophes naturelles ont démontré le caractère irremplaçable.

La connaissance du terrain et des personnes, dont les sapeurs-pompiers volontaires des centres communaux ont su faire preuve dans de telles circonstances, a utilement et souvent de manière décisive complété l'engagement de moyens de secours plus importants et par ailleurs nécessaires.

Les services d'incendie et de secours doivent inclure un service de proximité apporté au citoyen et il serait paradoxal que ce soit une loi relative à la démocratie de proximité qui compromette un tel service.

De fait, les communes et les structures intercommunales ne pourraient continuer à peser effectivement sur la définition d'une politique de sécurité civile si elles devaient cesser de contribuer financièrement à celle-ci au sein des SDIS.

En outre, votre rapporteur observe que le recrutement des sapeurs-pompiers est très largement tributaire des communes. **Le développement du volontariat serait probablement compromis par une remise en cause drastique du rôle des communes.**

En conséquence, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de fixer à **20% du montant total des contributions des collectivités et établissements, celles des communes et des structures intercommunales, à partir du 1^{er} janvier 2006**, un délai minimum paraissant indispensable, dans certains départements pour atteindre cet objectif.

Le département participerait au budget du SDIS à hauteur de 80 % et les communes et structures intercommunales à concurrence de 20 %.

Toutefois, dans deux départements le taux des contributions des communes et des structures intercommunales est inférieur à 20% (Seine-et-Marne : 18,65% et Essonne : 0,10%). Afin de tenir compte de ces situations particulières, l'amendement prévoit aussi que le taux des participations communales et intercommunales inférieurs à 20% du total des contributions dans le compte administratif 2001 seraient gelés à leur niveau actuel.

L'adoption de cet amendement aurait également pour effet de faire porter le rapport prévu par le projet de loi sur les modalités de la fixation des contributions communales et intercommunales à 20% et non sur celles de leur disparition.

2. Dispositions transitoires entre 2002 et 2006

Dans l'attente de la suppression des contributions communales et intercommunales prévue en 2006, le texte soumis au Sénat prévoit aussi une limitation de leur évolution globale jusqu'à cette date et une réduction dans le même délai des écarts sensibles entre les contributions des différentes communes et structures intercommunales à l'intérieur d'un département.

a) L'encadrement de l'évolution des contributions communales et intercommunales entre 2002 et 2006

A partir de l'exercice 2002, le montant global des contributions des communes et des structures intercommunales ne pourrait pas progresser plus que l'indice des prix à la consommation. En d'autres termes, les augmentations de charges seraient supportées par le département.

Votre commission des Lois s'étonne de ce que, dans un même projet de loi, il soit prévu une majoration –certes encadrée– des contributions communales et intercommunales et leur suppression quelques années plus tard.

Il lui semble préférable de prévoir dès maintenant un **gel de ces contributions** avant leur fixation à 20% qu'elle vous propose à partir de 2006 (voir ci-dessus) et vous propose en conséquence un **amendement** en ce sens, étant précisé toutefois que ce gel ne s'appliquerait pas dans les départements où le taux des contributions est inférieur à 20%.

b) La réduction avant 2006 de l'écart maximum entre contributions communales et intercommunales par habitant

Le texte adopté par l'Assemblée nationale établit une obligation de **ramener dans une fourchette de 1 à 3 avant le 1^{er} janvier 2006 l'écart maximum entre la plus haute et la plus basse des cotisations communales et intercommunales, calculées par habitant.**

M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, a convenu, devant l'Assemblée nationale, de ce que la validation de cette fourchette serait soumise à des simulations et que celle-ci pourrait faire l'objet d'ajustements au cours du débat au Sénat.

Il reste en effet à savoir, compte tenu de l'importance des disparités dans certains départements, si l'objectif de ramener les écarts de 1 à 3 en trois exercices est vraiment réaliste. Votre commission des Lois en doute fortement et considère que l'impact de ces disparités serait considérablement atténué dès lors que les contributions communales et intercommunales seraient ramenées à 20% du budget du SDIS. Le cas échéant, la question pourrait donc être réexaminée après que le taux de ces contributions soit effectivement ramené à 20%.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de supprimer cette disposition.

3. L'information des contribuables sur le coût des SDIS

Enfin, l'Assemblée nationale a ajouté à cet article une disposition destinée à informer les contribuables sur les cotisations des collectivités au budget des SDIS, en adoptant un amendement de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis de la commission des Finances, avec l'approbation à titre personnel de M. Bernard Derosier, rapporteur de la commission des Lois et malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Le texte prévoit qu'à partir de 2006 serait joint à l'avis d'imposition à la taxe d'habitation un document d'information élaboré par le SDIS. Ce document mentionnerait le montant global des contributions des collectivités pour l'année en cours et l'année précédente, le montant par habitant de ces contributions ainsi que leur progression par rapport à l'exercice précédent.

Le ministre de l'Intérieur a objecté la « lourdeur » du dispositif et le fait qu'il ne garantissait pas une information de l'ensemble de la population (environ 5 millions de contribuables sont exonérés de taxe d'habitation).

On pourrait aussi faire valoir que l'information ne rendrait pas compte de la totalité des dépenses d'incendie et de secours puisque, limitée au budget des SDIS, elle n'inclurait donc pas les dépenses des centres de première intervention communaux et intercommunaux ainsi que les dépenses de l'État pour les moyens lourds d'intervention.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose de supprimer par **amendement** cette disposition et **d'adopter l'article 46 du projet de loi ainsi modifié.**

Article 46 bis (nouveau)

(art. L. 1231-4 du code général des collectivités territoriales)

**Section incendie et secours du Conseil national
des services publics départementaux et communaux**

L'article L. 1231-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que le Conseil national des services publics départementaux et communaux –organe consultatif placé auprès du ministère de l'Intérieur- est divisé en plusieurs sections pouvant valablement délibérer au nom du Conseil national sur toutes les questions dont elle est saisie.

Le texte législatif prévoit en outre que la composition et le fonctionnement du Conseil national sont fixés par arrêté et que le ministre de l'intérieur nomme les membres du conseil et les présidents de section.

Le Conseil national est obligatoirement consulté sur les modèles de cahiers des charges auxquels les départements et les communes peuvent se référer pour leurs services exploités sous le régime de la concession ou de l'affermage et sur les modèles de règlement auxquels ils peuvent se référer pour leurs services exploités en régie (article L. 1231-3 du code général des collectivités territoriales).

Il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises concernant le fonctionnement des services publics départementaux et communaux.

L'article 46 bis, tendant à compléter ces dispositions, est issu d'un amendement de M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis de la commission des Finances, approuvé à titre personnel par M. Bernard Derosier, rapporteur de la commission des Lois, sur lequel le Gouvernement a émis un avis défavorable.

Il s'agirait de créer, par la loi, une section consacrée aux services publics d'incendie et de secours, qui serait consultée sur tout projet de texte

législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le fonctionnement, le financement ou les personnels des services d'incendie et de secours.

Le texte législatif prévoirait en outre que cette section serait composée pour moitié de représentants des conseils d'administration de SDIS, pour un quart de représentants de l'État et pour un quart de représentants des sapeurs-pompiers « bénévoles » et professionnels.

Le Gouvernement a objecté que les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs aux SDIS et aux sapeurs-pompiers sont déjà soumis à l'avis de toutes les instances consultatives d'élus et de représentants des personnels ainsi qu'au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, à l'unanimité, serait destiné à « *mieux associer les acteurs locaux à l'élaboration des textes sur les SDIS* », selon les termes de M. Patrick Ollier, puisque, en définitive, l'incidence financière de ces textes est supportée par les élus locaux.

Pour utile qu'elle puisse être, une telle disposition ne paraît pas de nature législative.

Votre commission des Lois, pour cette raison, vous propose par **amendement de supprimer l'article 46 bis** du projet de loi.

Article 46 ter (nouveau)

(art. L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales)

**Prise en charge des interventions demandées
par un service médical d'urgence**

Le présent article, concernant la prise en charge des interventions demandées par un service médical d'urgence, tout comme le suivant relatif aux interventions sur le réseau routier concédé, ne figuraient pas dans le projet de loi initial et ont été introduits par l'Assemblée nationale.

Ces deux articles ont donc pour objet la recherche d'un financement complémentaire des services d'incendie et de secours, conformément aux préconisations de M. Jacques Fleury, qui prévoyait aussi d'autres sources de financement en provenance de la région, de l'Union européenne et des sociétés d'autoroutes, lesquelles en revanche, ne figurent pas dans le texte qui nous est soumis.

L'article 46 ter est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, après le retrait d'amendements tendant aux mêmes fins et présentés par les commissions des Lois et des Finances et par MM. Jean-Antoine Léonetti, Charles de Courson et Michel Bouvard.

Le texte adopté compléterait l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales selon lequel les services départementaux d'incendie

et de secours ne sont tenus de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à leurs missions légales, les autres interventions pouvant donner lieu à une participation aux frais par les bénéficiaires, dans des conditions déterminées par le conseil d'administration.

Les missions légales des services d'incendie et de secours sont fixées par l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales. Ils sont chargés de la lutte contre les incendies et concourent avec les autres services et professionnels concernés à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes ainsi qu'aux secours d'urgence.

Les services d'incendie et de secours sont en effet de plus en plus sollicités pour assurer les prestations en dehors du cadre de leurs missions, en particulier dans le domaine du transport sanitaire. La participation financière du « bénéficiaire », le malade, paraît difficilement envisageable dès lors que le transport par les services de secours n'est pas pris en charge par l'assurance maladie.

La charge financière du transport sanitaire effectué par les sapeurs-pompiers ne peut être supportée par les agences régionales d'hospitalisation (ARH) et par les centres hospitaliers que dans les départements où un accord en ce sens a déjà été conclu par les services concernés.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur, entre 5 et 10% des dépenses de fonctionnement des SDIS sont consacrées aux interventions des services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15 lorsque celle-ci constate un défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés.

Selon l'article 46 ter, les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours **à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constaterait le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés pourraient** être prises en charge financièrement par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence (SAMU). Ces interventions devraient se situer en dehors des missions légales des services d'incendie et de secours.

Les conditions de cette prise en charge seraient fixées par une **convention** entre le service d'incendie et de secours et l'hôpital siège du SAMU, selon les modalités fixées par arrêté interministériel.

M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, a fait valoir qu'une telle disposition *« assainirait les relations avec les ambulanciers privés, qui se plaignent de la gratuité de l'intervention des SDIS »* et encadrerait aussi l'activité de certains SDIS, car **le remboursement serait lié à un ordre d'intervention.**

La disposition proposée serait de nature à systématiser, mais aussi à encadrer la démarche de conventionnement engagée par certains SDIS.

Il conviendrait cependant de généraliser une telle pratique, plutôt que de se limiter à la reconnaître dans la loi et donc de la rendre obligatoire dans tous les départements.

Votre commission des Lois vous propose un **amendement** en ce sens et d'**adopter l'article 46 ter du projet de loi ainsi modifié.**

Article 46 quater (nouveau)
**Prise en charge des interventions effectuées
sur le réseau routier concédé**

Cet article résulte d'un amendement de M. Michel Bouvard, approuvé à titre personnel par M Bernard Derosier, rapporteur de la commission des Lois, sur lequel le Gouvernement a émis un avis défavorable.

Le texte prévoit -sans insérer la disposition dans le code général des collectivités territoriales- la conclusion chaque année d'une convention entre les SDIS et les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers pour fixer les conditions de prise en charge des interventions effectuées sur le réseau concédé.

La convention prévoirait aussi les conditions de mise à disposition des SDIS de l'infrastructure routière ou autoroutière pour les interventions à effectuer en urgence dans le département.

En premier lieu, on rappellera que, comme l'a indiqué dans sa réponse à une question écrite de M. Yann Galut, député, le ministre de l'Intérieur le 24 avril 2000, selon une instruction du 30 décembre 1980 **les interventions des services publics sur les sections à péages -y compris celles des services d'incendie et de secours- bénéficient de la gratuité.** Les services d'incendie et de secours **ne sont redevables d'un péage que lorsqu'ils empruntent la section à péage pour intervenir en dehors de celle-ci.**

Le Gouvernement a, pour sa part, estimé au cours des débats nécessaire une expertise complémentaire dont les conclusions pourraient déboucher sur la reprise du dispositif proposé dans le projet de loi sur la modernisation de la sécurité civile.

En effet, il n'existe actuellement aucune convention entre SDIS et société concessionnaire d'ouvrage routier ou autoroutier sur laquelle s'appuyer.

Il pourrait donc paraître préférable de ne pas adopter précipitamment une disposition de cette nature issue du vote d'amendement et de consulter les différentes parties concernées, et ce d'autant que, contrairement à l'article précédent, la conclusion de la convention serait obligatoire.

Votre commission des Lois vous propose par amendement de **supprimer l'article 46 quater du projet de loi**.

Article 46 quinquies (nouveau)

(art. L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales)

**Recrutement de gardes champêtres
par les établissements public de coopération intercommunale**

Cet article, concernant le recrutement des gardes champêtres par les établissements publics de coopération intercommunale, totalement étranger à l'objet du présent chapitre, doit être déplacé avant l'article 15 octodécies.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose, **pour des raisons formelles de supprimer l'article 46 quinquies** qu'elle a transféré avant l'article 15 octodécies.

Article 47

Disposition transitoire

Votre rapporteur a précédemment exposé (voir commentaire de l'article 44) que le conseil d'administration du SDIS était renouvelé dans les quatre mois suivant les élections municipales et dans les quatre mois suivant les élections cantonales. Il s'agit donc d'un renouvellement intégral tous les trois ans.

L'article 44 du projet de loi prévoit que les délégués des communes et ceux des établissements publics de coopération intercommunale seront renouvelés après les élections municipales et que les délégués du département le seront après chaque renouvellement cantonal.

Le présent article du projet de loi prévoit, à titre transitoire, un renouvellement des conseils d'administration selon les nouvelles règles de composition prévues à l'article 44 (en particulier, attribution minimale de 14 sièges sur 22 au département), dans les quatre mois qui suivront la publication de la loi.

Selon les propositions de votre commission à cet article, le département disposerait de 17 sièges et les communes et structures intercommunales de 5 sièges.

Les renouvellements ultérieurs interviendraient lors des prochaines élections locales.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter sans modification l'article 47 du projet de loi.**

Article 47 bis (nouveau)

(art. L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales)

**Sapeurs pompiers volontaires : validation d'expérience
au titre de la formation**

Cet article est issu d'un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, sur lequel le Gouvernement et la commission des Lois ont émis un avis défavorable.

Il a pour objet d'ouvrir la possibilité de validation d'une expérience en vue d'être dispensé «de certains examens » et de la formation continue, prévue pour tout sapeur-pompier volontaire par l'article L. 1424-37 du code général des collectivités territoriales.

La validation serait prononcée par une commission départementale, dont la composition serait fixée par décret.

L'auteur de l'amendement a fait valoir les difficultés rencontrées par les sapeurs-pompiers volontaires pour suivre ces formations, en particulier vis à vis des entreprises dont ils sont les salariés.

Il a fait valoir que l'expérience professionnelle pouvait, dans certains cas, être prise en considération en vue d'une promotion sans qu'il soit nécessaire d'alourdir les procédures de sélection.

Cette disposition pourrait donc constituer une mesure opportune d'encouragement au volontariat.

Votre commission des Lois vous propose par **amendement** de prévoir un décret pour fixer les modalités de ces dispositions et **d'adopter ainsi modifié l'article 47 bis du projet de loi.**

Article 47 ter (nouveau)

(art. 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers)

Vacations horaires des sapeurs pompiers volontaires

L'article 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers concerne le droit des sapeurs-pompiers volontaires à des vacances horaires au titre de leurs interventions dans le cadre de « missions de sécurité civile de toute nature » et de la formation qu'ils reçoivent.

Ces vacances horaires, exonérées de tout impôt et de tout prélèvement social, sont incessibles, insaisissables et cumulables avec tout revenu ou prestation sociale.

Leur montant est fixé par arrêté interministériel¹.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale est issu d'un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, approuvé par le Gouvernement et par M. Bernard Derosier, rapporteur.

Il a pour objet, en premier lieu, de prévoir que **des vacances horaires** pourront aussi être accordées à **raison de l'exercice de responsabilités administratives** dont la liste serait fixée par le conseil d'administration du SDIS.

Votre commission des Lois estime que des responsabilités administratives ne doivent pas donner lieu à des vacances horaires essentiellement destinées à récompenser les missions opérationnelles.

Elle vous propose en conséquence par **amendement** de supprimer cette disposition.

En outre, le conseil d'administration pourrait **plafonner le nombre de vacances horaires pouvant être perçues chaque année** par un sapeur-pompier volontaire.

Enfin, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit, pour les **missions d'une durée supérieure à 24 heures, l'attribution d'un forfait journalier** (au lieu des vacances horaires), dont le montant serait fixé par arrêté interministériel.

Ces deux dispositions ont été approuvées par votre commission des Lois qui vous propose **d'adopter l'article 47 ter du projet de loi ainsi modifié**.

¹ *Mandat des vacances horaires des sapeurs-pompiers volontaire :*

- *officiers : 9,95 € (65,22 F),*
- *sous-officiers : 8,00 € (52,48 F),*
- *caporaux : 7,12 € (46,70 F)*
- *sapeurs : 6,62 € (43,42 F).*

**TITRE IV
DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC
A L'ÉLABORATION DES GRANDS PROJETS**

**CHAPITRE PREMIER
CONCERTATION AVEC LE PUBLIC**

Article 48

(art. L. 110-1 du code de l'environnement)

Elargissement de la définition du principe de participation

Cet article modifie l'alinéa 4° du paragraphe II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui définit un certain nombre de principes généraux en exergue du code, tels que le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur.

Actuellement, le principe de participation est compris comme un simple accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.

Le texte proposé pour l'article L. 110-1 du code de l'environnement enrichit considérablement ce principe, en prévoyant, d'une part, que chacun a accès (et non plus « doit avoir accès » à ces informations), et d'autre part, que **le public doit être associé à l'élaboration des décisions.**

Néanmoins, le champ d'application de cette disposition reste circonscrit aux décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Il s'agit de **mettre en conformité avec les dispositions internationales et communautaires le droit français.**

En effet, la **Déclaration de Rio** sur l'environnement et le développement, adoptée le 13 juin 1992, définissait déjà le principe de participation dans son article 10 comme le fait d'avoir « *accès aux informations relatives aux substances dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision* ».

Quoique dépourvue de valeur contraignante, la déclaration a connu une première prise en compte par l'article 42 de la loi n° 96-1236 du 3 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, qui définit le principe de participation comme celui « *selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* ». Cette définition était cependant très en retrait par rapport à la Déclaration de Rio, puisque seul l'aspect droit d'accès aux informations relatives à l'environnement était retenu. Or il peut s'avérer difficile de contrôler cette « transparence ».

Par ailleurs, lors de la quatrième Conférence ministérielle « un environnement pour l'Europe », tenue au Danemark en juin 1998, a été signée par 39 Etats et la Communauté européenne la **Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice du 25 juin 1998**.

Son article premier prévoit que *«chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel (...)»*.

L'article 6 alinéa 4 prévoit en particulier que *«chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence»*.

Pour la première fois, un instrument de droit international ayant valeur normative définit donc le principe de participation.

Cependant, il faut noter que cette convention n'a pas encore ratifiée par la France. Un projet de loi de ratification a cependant été déposé le 23 août 2001 au Bureau de l'Assemblée nationale.

Seuls l'Italie et le Danemark ont déjà ratifié la convention dans l'Union européenne. La **convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001** avec le dépôt du seizième instrument de ratification.

Le présent article en tire cependant déjà les conséquences, en élargissant la définition actuelle du principe de participation.

Cette nouvelle rédaction doit permettre de satisfaire les attentes exprimées par le public.

Le terme de « public » peut susciter des interrogations. En effet, il est difficile de définir les **populations concernées**. Dans le cadre de l'enquête publique, il s'agit des habitants des communes dans lesquelles la publicité des documents est organisée. En outre, l'usager est celui pour lequel le projet est potentiellement utile, tandis que le riverain se définit par rapport à sa proximité de la zone d'emprise de tel projet. En pratique, le projet lui-même joue un rôle structurant pour définir la population susceptible de manifester un intérêt. L'intention de circonscrire débat ou enquête à une certaine catégorie est constamment mise en échec.

Le point 4 de l'article 2 de la convention d'Aarhus prévoit que *«le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes»*, ce qui constitue une définition extrêmement étendue.

Existe alors le risque, en entretenant le flou sur cette notion, de vider en pratique le dispositif de sa substance, en raison des difficultés à l'appliquer, ou à l'inverse de multiplier de manière excessive les recours contentieux.

Par ailleurs, s'agissant du champ de la participation, l'article 48 du projet de loi prévoit qu'elle concerne « *l'élaboration de décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Se pose donc la question de savoir si le terme « décisions » vise les seules décisions administratives ou si, au contraire, il inclut également les décisions prises par des personnes privées.

En outre, le critère d'une incidence « importante » est particulièrement vague, et peut en conséquence donner lieu à des appréciations très divergentes, d'où un risque de contentieux accru. Ainsi, lors de la discussion du projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale, ont été systématiquement présentés (et rejetés) des amendements présentés par M. Philippe Marchand, du groupe radical, citoyen et vert, tendant à supprimer le terme « importante ». Le rapporteur pour avis de la commission de la Production et des échanges, M. Pierre Cohen, a cependant indiqué que la convention d'Aarhus faisait référence à la notion d'« *effet important sur l'environnement* ».

En définitive, ces multiples interrogations devraient pouvoir être recadrées, l'article L. 110-1 du code de l'environnement prévoyant *in fine* que l'inspiration de principes tels que celui de participation se fait « *dans le cadre des lois qui en définissent la portée* ».

L'application du principe de participation est donc restreinte aux cas prévus par la loi, c'est à dire pour l'essentiel :

- aux procédures prévues par le titre II du livre Ier du code de l'environnement (concernant le débat public, les enquêtes publiques dans le cadre de projets ayant un impact sur l'environnement et le suivi des travaux prévus par le présent projet de loi) ;

- aux procédures prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (enquête préalable à une déclaration d'utilité publique) ;

- aux procédures prévues par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (concertation en cas de modification ou révision d'un plan local d'urbanisme, en cas de création d'une zone d'aménagement concerté ou d'une opération d'aménagement réalisée par la commune).

Votre commission vous propose d'**adopter un amendement précisant que le public est associé au processus d'élaboration des projets, et non à l'élaboration des décisions, afin de bien marquer la différence entre le temps de la concertation et le temps de la décision.**

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 48 ainsi modifié.**

Article 49

(art. L. 121-1 à L. 121-14 du code de l'environnement)

Débat public

Cet article réécrit entièrement le chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement concernant le « débat public relatif aux opérations d'aménagement », qui comprend les articles L.121-1 à L. 121-5. Lui est donc substitué un chapitre intitulé « Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire », composé de trois sections, et comprenant les articles L. 121-1 à L. 121-14.

Le rapport du Conseil d'Etat soulignait que l'intervention de l'Etat à plusieurs étapes de la procédure, en tant que maître d'ouvrage, mais aussi en tant que personne habilitée à décider de l'utilité publique d'un projet, par le biais de son représentant dans le département, apparaissait désormais choquante, en raison de l'évolution des attitudes des citoyens.

Il avait ainsi préconisé de **mettre fin** à ce qui était considéré, à tort ou à raison, comme un **mélange des genres préjudiciable à la crédibilité de l'Etat et de ses projets**, et de remédier à la suspicion en faisant en sorte que les procédures des débats, consultation et enquêtes, se déroulent sous l'égide d'une instance consultative impartiale que nul ne pourrait regarder comme ayant intérêt à la réalisation du projet comme à son abandon. Le groupe d'étude soulignait que ceci permettrait aux autorités de l'Etat de mieux exercer leurs compétences en acquérant un surcroît d'autorité et de crédibilité.

Le groupe d'étude, jugeant très prometteuses les premières expériences de la Commission nationale du débat public, préconisait qu'elle se voie doter de compétences étendues. Elle veillerait à l'organisation des consultations, au moins pour les projets les plus importants. Elle disposerait d'un pouvoir d'avis ou de recommandation à l'usage des diverses parties prenantes à l'élaboration des projets. Elle pourrait en outre être associée à l'activité normative s'exerçant dans sa sphère de compétence, et prendrait une part active au développement d'une véritable culture du débat public.

Actuellement, les dispositions du code de l'environnement relatives au débat public résultent de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite «loi Barnier».

Elles prévoient la possibilité (article L. 121-1) d'organiser un débat public « pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national (...) présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement », et précisent les modalités de saisine, de composition, ainsi que la mission de la Commission nationale du débat public (articles L. 121-1 à L. 121-5).

La Commission nationale du débat public a été instituée par l'article 2 de la loi « dite Barnier », afin de répondre à la forte demande sociale d'information et de participation en amont de la réalisation des grands projets d'aménagement et d'équipement. Elle n'est cependant installée que depuis le 4 septembre 1997.

Elle a connu un **bilan** modeste, puisque sur la vingtaine de saisines dont elle a fait l'objet, seules **quatre ont donné lieu à l'organisation d'un débat public**. Il s'agit du projet « Port 2000 » (visant à réaliser un port en eau profonde au Havre), de celui d'une ligne à très haute tension entre Bouteville et Carros, de celui de l'autoroute A32 devant relier Metz et Nancy, et enfin du projet de branche sud du TGV Rhin-Rhône.

Par ailleurs, le Premier ministre a demandé au président de la Commission nationale du débat public d'éclairer le choix du Gouvernement sur la nature de la nouvelle plate-forme aéroportuaire susceptible de répondre aux besoins de déplacements générés dans la région Ile de France et dans les régions voisines, pour en retenir la localisation dans une gamme de sites présentés au cours du débat public.

Cette **démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international** (DUCSAI) s'est déroulée de la mi-avril à la mi-octobre 2001. Une commission DUCSAI chargée de veiller à la qualité du débat, présidée par M. Bernard Poignant, député européen, a été installée le 19 avril, tandis que le débat était mené par le président de la Commission nationale du débat public, M. Pierre Zémor.

Actuellement sont en cours des débats publics concernant : l'extension du port de Nice (ouverture le 15 octobre 2001, fin prévue à la mi-janvier 2002) et les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (ouverture également le 15 octobre, fin prévue fin janvier 2002).

Par ailleurs, la Commission nationale du débat public a poursuivi l'instruction de trois débats publics dont le principe a été retenu, et qui vont faire l'objet de mise en place de commissions particulières : le barrage de Charlas en Haute-Garonne, l'aéroport de Nantes – Notre-Dame-des-Landes en Loire-Atlantique et la ligne électrique à très haute tension Lyon-Chambéry.

De plus, la Commission nationale du débat public a recommandé par anticipation du présent projet de loi l'organisation de débats locaux sous la responsabilité du maître d'ouvrage concernant : le conditionnement, l'entreposage de déchets radioactifs au centre de Cadarache (Bouches-du-Rhône) du Commissariat à l'Energie atomique et la ligne à Très haute tension Quercy blanc (Lot et Lot-et-Garonne).

Parallèlement, la Commission nationale du débat public instruit plusieurs nouvelles saisines : la modernisation de l'aéroport d'Orly, le « CDG Express », un projet de liaison ferroviaire rapide « dédiée » entre la gare de l'Est et l'aéroport Charles de Gaulle et la problématique des traversées routières et ferroviaires des Alpes en y incluant la réouverture du tunnel du mont-Blanc et la ligne à grande vitesse Lyon-Turin (l'auteur de la saisine étant France Nature Environnement, les avis du ministre de l'Équipement, du Transport et du Logement et du ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ont été demandés).

Le nombre de saisines n'ayant donné lieu à aucun débat public a été critiqué, même si la Commission nationale du débat public assure que le classement des dossiers a été motivé par la tardiveté des saisines.

Après des débuts hésitants (quatre débats publics en quatre ans), la Commission nationale du débat public semble enfin entamer une montée en puissance. Le Gouvernement souhaite permettre un recours plus fréquent à la procédure de débat public, afin de discuter de l'opportunité de projets très en amont de leur réalisation. L'objectif est de passer d'une moyenne d'un débat public par an à une vingtaine de débats publics sur la même période, ce qui suppose une réforme du dispositif actuel.

Le présent article tend donc à élargir le champ du débat public, à assouplir les modalités de saisine de la Commission nationale du débat public et à renforcer ses moyens.

CHAPITRE PREMIER

Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire

Section I

Missions de la Commission nationale du débat public Champ d'application et objet du débat public

L'intitulé de cette section a été complété en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur pour avis de la Commission de la Production de l'Assemblée nationale, M. Pierre Cohen, afin de préciser que cette section traite également des missions de la Commission nationale du débat public.

Article L. 121-1 du code de l'environnement

Nature et missions de la Commission nationale du débat public

L'actuel article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit qu'un débat public **peut** être organisé pour les grandes opérations publiques d'aménagement **d'intérêt national** de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement. Un débat public peut alors être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration.

L'article 49 du projet de loi réécrit totalement cet article.

1. Un champ d'application du débat public élargi

Le premier alinéa du texte prévu pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit que la Commission nationale du débat public est une autorité administrative indépendante.

Est donc suivie la recommandation du rapport du Conseil d'Etat de 1999. Il s'agit donc de lui donner une autorité morale qui la rende crédible et fasse taire les soupçons entachant les débats publics.

Cet alinéa précise également la **mission de la Commission nationale du débat public, qui est de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration de certains projets**, qu'il définit.

Il définit ensuite le **champ des projets pour lesquels la Commission nationale du débat public doit veiller au respect de la participation du public.**

Actuellement, le champ du débat public (qui constitue la seule modalité prévue) est délimité en fonction de deux critères :

- la nature du projet en cause :

. « une **grande opération d'intérêt national** », ce qui constitue une terminologie assez vague, en l'absence de mention de seuils, mais permet d'exclure les projets des collectivités locales n'ayant qu'un impact purement local ;

. d'aménagement (ce qui exclut les installations liées à la défense nationale) ;

. *une opération publique*, puisque sont exclues du champ du débat public les installations classées au titre de la protection de l'environnement dont le maître d'ouvrage serait une personne privée.

- les conséquences du projet :

. un « fort enjeu socio-économique » ;

. ou « un impact significatif sur l'environnement ».

C'est à la Commission nationale du débat public qu'il revient d'apprécier si ces critères sont satisfaits.

Le projet de loi procède à une extension, à plusieurs titres.

Tout d'abord, il est question de participation du public et non plus seulement d'organisation du débat public, qui n'est plus qu'une modalité de la participation.

Par ailleurs, le champ des projets visés est étendu aux projets remplissant de manière cumulative les conditions suivantes :

- avoir le caractère de projets d'aménagement ou d'équipement (à la suite d'un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis M. Pierre Cohen adopté par l'Assemblée nationale, avec avis favorable du Gouvernement substituant « ou » à « et ») ;

- la nécessité de l'intérêt national du projet est supprimée. Cette suppression emporte des conséquences très importantes.

- les projets dont le maître d'ouvrage est une personne privée sont également concernés, ce qui représente une extension considérable du champ du débat public. S'agissant des usines privées, il s'agit d'une extension délicate. Il apparaît plus pertinent qu'une telle concertation intervienne au moment de la fixation des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale.

- de plus, sont concernés également les projets, qui, outre présenter de forts enjeux socio-économiques ou avoir des impacts significatifs sur l'environnement, ont des impacts significatifs sur l'aménagement du territoire.

En effet, ce n'est pas l'ensemble du système actuel d'information et de consultation du public qui est défaillant. Plusieurs milliers d'enquêtes sont réalisées en France chaque année. L'insatisfaction, voire **la frustration du public se focalisent sur les projets de grande ampleur** (pas plus d'une dizaine par an), pour lesquels les modes d'information et de consultation du public paraissent archaïques.

Néanmoins, une **précision importante** est introduite, puisque ces projets doivent **désormais relever de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat**. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le décret en Conseil d'Etat devrait reprendre la liste des opérations pouvant être soumises à débat public, qui figure actuellement en annexe du décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris en application de la loi dite Barnier.

Les seuils financiers ou techniques déclenchant une saisine de la Commission seraient cependant revus à la baisse.

Si les grands projets de l'Etat seraient ainsi principalement visés, **certains grands projets des collectivités locales** pourraient être également concernés, comme par exemple la réalisation d'un tramway en site propre. Or, il n'apparaît pas souhaitable qu'un débat purement local relève d'une instance nationale.

Il convient donc de **revoir la définition de cet article et son champ d'application**. La difficulté réside cependant par exemple dans le fait que certains projets des collectivités locales ne sont pas fondamentalement différents de ceux de l'Etat (comme des contournements de grandes villes).

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un **amendement rétablissant la condition d'intérêt national du projet**.

2. La définition du débat public

Le **deuxième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit que **la participation du public peut prendre la forme d'un débat public**. Il précise également son objet.

L'actuel article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit que le débat porte alors sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration.

Le projet de loi ne comprenait quant à lui aucune disposition précisant l'objet du débat public.

Cette lacune a été réparée par un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement, tendant à préciser que le débat porte sur l'**opportunité**, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

La mention de l'opportunité est nouvelle et tout à fait intéressante, car en pratique, la discussion se focalise souvent sur cet aspect, comme l'a montré la démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international (DUCSAI) relative au troisième aéroport, qui devait préfigurer les nouvelles attributions de la Commission nationale du débat public.

En effet, il y a actuellement un malentendu sur l'objet de la consultation. La population consultée sur le projet d'une grande ville ne s'intéresse que de façon annexe aux expropriations qu'il engendre, d'autant qu'en général la collectivité publique utilise des terrains expropriés depuis longtemps. Au contraire, les populations demandent à être consultées sur l'ensemble des intérêts, souvent conflictuels.

3. Les modalités de la participation du public aux différentes étapes du projet

Le **troisième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement précise **à quel moment la participation du public a lieu**.

La participation à l'**élaboration** de projets répond à une revendication récurrente du public.

L'enquête publique, de l'avis de tous, intervient trop tardivement. Le public concerné a trop souvent l'impression que les principales options du projet ont déjà été arrêtées et que l'opportunité de l'infrastructure en cause ne peut plus être remise en cause.

La convention d'Aarhus précise pourtant dans son article 6 que cette participation doit intervenir très en amont, alors même que toutes les possibilités sont encore ouvertes.

De plus, le dépistage aussi précoce que possible de projets techniquement ou socialement irréalisables préviendrait l'engagement de dépenses d'études qui pèsent parfois lourdement sur les budgets de certaines administrations ou collectivités, notamment des collectivités locales.

Or, le droit actuel ne semble connaître véritablement qu'une étape de la décision et lui attribuer une importance disproportionnée par rapport à la réalité. L'intervention d'une seule décision reconnaissant l'utilité publique d'un projet méconnaît la réalité de sa maturation progressive (qui continue

également après la déclaration d'utilité publique, comme lors de la conclusion des contrats avec les constructeurs).

L'actuel article L. 121-1 du code de l'environnement circonscrit la participation du public à la phase d'élaboration du projet.

Le projet de loi explicite en le complétant ce principe.

En premier lieu, il précise ainsi que **la phase d'élaboration du projet va de « l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique »**, qu'il s'agisse d'une enquête préalable à la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement (prévue au chapitre III du Titre II du livre I du code de l'environnement : enquête dite « Bouchardeau »), ou d'une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique (prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Actuellement, le stade à partir duquel le débat public ne peut plus être organisé est défini par l'annexe du décret n° 96-388 du 10 mai 1996 (*reproduit en annexe du présent rapport*). Il dépend à la fois de la nature du projet, de son coût ou de son ampleur.

Par ailleurs, le projet de loi introduit une nouveauté puisqu'il précise que « **le cas échéant** », la Commission veille au respect de bonnes conditions d'information du public **durant la phase de réalisation du projet jusqu'à la réception des équipements et des travaux.**

Dans ce dernier cas, il ne s'agit plus de participation à proprement parler, mais d'information. En effet, de nouveaux problèmes, indécélables lors de la phase d'élaboration proprement dite, peuvent surgir à l'occasion de la réalisation des travaux.

Par cette disposition, **le principe de participation semble connaître une nouvelle extension.** Un embryon de **suit** apparaît donc, même s'il ne s'agit que d'un droit à l'information.

Cette extension s'inspire de la circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure, dite « **circulaire Bianco** », qui prévoit déjà que les préfets constituent « avec les responsables locaux concernés (élus, forces sociales, économiques, associations locales), un comité de suivi des engagements de l'Etat », devant lequel le maître d'ouvrage doit rapporter régulièrement.

Cependant, ces dispositions ne concernent pour l'instant que les grands projets nationaux d'infrastructure de l'Etat, et en pratique uniquement les lignes ferroviaires à grande vitesse et les autoroutes.

Cet article donne donc, d'une part, une base législative à ces comités de suivi et, d'autre part, en encourage la création, y compris pour les projets locaux.

Cette disposition pose toutefois problème. En effet, elle paraît augmenter les risques contentieux, le terme « le cas échéant » pouvant être utilisé par une association afin de demander l'annulation d'une procédure. Il paraît également **opportun de distinguer clairement les deux phases : l'une préalable à la clôture de l'enquête publique, pendant laquelle le public peut participer à l'élaboration, et l'autre, après la clôture de l'enquête publique, pendant laquelle sa participation doit être circonscrite à une bonne information.**

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un **amendement** en ce sens, qui circonscrit cette information aux projets dont la Commission nationale du débat public a été saisie.

4. Une mission de diffusion de la culture de la concertation

Par ailleurs, le **quatrième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit que la Commission nationale du débat public, outre veiller au respect de la participation du public, peut exercer **une fonction de conseil sur toute question relative à la concertation avec le public, et ce tout au long de l'élaboration d'un projet.**

Il s'agit d'une disposition nouvelle. L'Assemblée nationale a cependant adopté en première lecture deux amendements présentés par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, avec l'avis favorable du gouvernement, afin de préciser, d'une part, que la Commission nationale du débat public peut, outre les autorités compétentes, conseiller tout maître d'ouvrage (ce qui vise les personnes privées) et, d'autre part, que cette fonction de conseil s'exerce à leur demande, afin de ne pas constituer une tutelle rampante.

Cette mission de conseil **pourra donc porter sur tout projet**, qu'il remplisse ou non les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pour pouvoir faire l'objet d'un débat public. **En pratique**, il s'agit donc de conseiller les maîtres d'ouvrage désireux d'organiser une concertation avec le public dans le cadre de **petits projets locaux.**

Cette disposition est tout à fait conforme à l'esprit du texte qui est que la Commission nationale du débat public contribue essentiellement à développer une culture de la concertation, par la voie de recommandations méthodologiques.

Enfin, le **cinquième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement est en outre prévu que la Commission a également pour mission **d'émettre tous avis et recommandations à caractère général**

ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.

Le rapport du Conseil d'Etat de 1999 « L'utilité publique aujourd'hui » préconisait déjà que la Commission nationale du débat public endosse ce genre de responsabilités et soit chargée d'élaborer des « guides de bonne pratique » en matière de concertation, ce qui justifie qu'elle soit érigée en autorité administrative indépendante. Ces guides, **dépourvus de caractère réglementaire**, devraient, si la Commission nationale du débat public parvient à asseoir sa crédibilité, s'imposer naturellement aux maîtres d'ouvrages, soucieux de prévenir les risques de contentieux et d'assurer la sécurité juridique de leurs opérations.

La Commission nationale du débat public a donc vocation à devenir une instance permanente de réflexion et de proposition.

Le groupe d'étude du Conseil d'Etat envisageait également que la Commission nationale du débat public puisse être **associée à l'activité normative** s'exerçant en matière d'information et de consultation. Ceci paraît cependant prématuré.

5. Une magistrature d'influence

D'une manière plus générale, on peut s'interroger sur la crédibilité de la Commission nationale du débat public, qui quoiqu'érigée en autorité administrative indépendante, ne dispose d'**aucun pouvoir d'injonction ni de sanction**.

Le rapport public du Conseil d'Etat 2001 relatif aux autorités administratives indépendantes soulignait l'extrême **hétérogénéité des pouvoirs des autorités administratives indépendantes** : « *Elles disposent de pouvoirs plus ou moins étendus qui, dans certains cas, combinent à la fois un pouvoir de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, de sanction, voire même de nomination et se limitent, dans d'autres cas, à un simple pouvoir d'influence (...)* ».

S'agissant de la Commission nationale du débat public, elle exercera principalement une magistrature d'influence puisqu'elle **n'aura ni pouvoir réglementaire, ni pouvoir d'injonction ou de sanction**. Elle ne sera d'ailleurs pas la seule autorité administrative dans cette situation, puisque tel est également le cas du Médiateur de la République par exemple.

A titre principal, l'influence de la Commission nationale du débat public se construira en fonction de la crédibilité qu'elle acquerra au fil des débats. Ce pouvoir ne s'étend pas à une capacité d'appréciation sur le fond des projets qui lui sont soumis.

Cependant, elle **pourra décider de l'opportunité d'un débat public et des modalités de son organisation**. Par ailleurs, un avis négatif obérera l'avenir d'un projet et le maître d'ouvrage devra en tenir compte.

Néanmoins, la sanction du non respect d'une décision de la Commission nationale du débat public est envisageable **au contentieux** à deux étapes :

- **à l'issue du débat public**, le maître d'ouvrage doit prendre une décision indiquant son intention de poursuivre le projet et ses modalités. Si le maître d'ouvrage n'a pas respecté les prescriptions de la Commission nationale du débat public, **cette décision faisant grief** (texte prévu pour l'article L. 121-12 du code de l'environnement) pourra être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir ;

- soit en aval, **lors de la déclaration d'utilité publique, si le maître d'ouvrage n'a pas réalisé le débat demandé et s'il n'a pas pris la décision post débat public par la voie de l'exception d'illégalité**.

Le système adopté est un système souple, qui minimise les procédures et les décisions supplémentaires afin de ne pas compliquer les textes.

Le juge devra cependant rythmer son intervention en sachant que le développement de réglementations minutieuses crée un risque important d'annulation sur la forme. Ces affaires doivent bénéficier d'un traitement d'urgence. Avec l'arrivée de règles plus souples, entraînant moins de formalisme automatique, il appartiendra au juge de nuancer davantage son contrôle de la forme et de **raisonner plus en terme de sincérité de la consultation**, comme il le fait en matière électorale. S'il ne retrouve pas cette sincérité, il annule la procédure et demande une nouvelle consultation.

Afin de tenir compte du fait que la Commission nationale du débat public ne dispose ni du pouvoir d'injonction ni du pouvoir de sanction, ont été adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement des amendements du rapporteur pour avis M. Pierre Cohen, remplaçant le terme « garantir » par « veiller à ».

Par ailleurs, si le commissaire enquêteur a pour fonction essentielle de donner son avis sur le bien fondé du projet, il n'en va pas de même du **médiateur**, à la fois mémoire et modérateur du débat, qui **n'aura pas pour mission de donner un avis sur le fond du débat, mais de veiller à la bonne organisation du débat public**.

Cependant, cette précision ne figure pas dans le projet de loi.

Un amendement tendant à l'indiquer a été présenté en première lecture à l'Assemblée nationale par MM. Léonce Deprez et Marc-Philippe Daubresse, du groupe UDF. Il a néanmoins été rejeté, M. Pierre Cohen,

rapporteur, ayant émis un avis défavorable, ainsi que le Gouvernement, en arguant que l'exposé des motifs précisait bien que la mission de la Commission se limitait à organiser le débat public sans donner d'avis quant au contenu du projet.

L'exposé des motifs n'ayant pas de valeur normative, il paraît utile de prévoir expressément cette disposition, et votre rapporteur vous propose d'adopter un **amendement** en ce sens.

Enfin, ont été adoptés deux amendements rédactionnels du rapporteur ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, ainsi qu'un amendement du rapporteur supprimant une mention aux modalités de l'organisation du débat public, traitées en détail à l'article L. 121-8 du code de l'environnement (avis favorable du Gouvernement).

Votre commission des Lois vous propose donc d'**adopter trois amendements, puis d'adopter le texte prévu pour l'article L. 121-1 du code de l'environnement ainsi modifié.**

Article L. 121-2 du code de l'environnement

Dérogations aux dispositions relatives au débat public

Le projet de loi procède à une réécriture totale de cet article, qui traite actuellement des modalités de saisine de la Commission nationale du débat public, question renvoyée par le projet de loi au nouvel article L. 121-7 du même code.

Cet article prévoit des dérogations aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement, tel que modifié par le présent projet de loi, c'est à dire relatif au débat public et à la Commission nationale du débat public.

Ces dispositions ne seront donc pas applicables aux documents d'urbanisme (c'est à dire les plans locaux d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale et les cartes communales), **ni aux opérations d'aménagement** prévues par le livre III du code de l'urbanisme. Ces opérations sont définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme comme celles ayant pour objet de « *mettre en oeuvre un **projet urbain**, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ». Elles comprennent donc les zones d'aménagement concerté.

Cette dérogation se justifie par l'existence d'une **procédure de consultation spécifique, prévue à l'article L. 300-2 du code de**

l'urbanisme. Aux termes de cet article, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale adopte une délibération portant à la fois sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant pendant toute la durée d'élaboration du projet les habitants, les associations locales et « les autres personnes concernées ».

Cette procédure, introduite par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, semble bien adaptée. Afin de ne pas encore alourdir la procédure en superposant des dispositifs de concertation, alors même que les procédures semblent avoir atteint une limite en terme de complexité, il est proposé de ne rendre applicable que la procédure de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme en cette matière.

Par ailleurs, **il faut distinguer entre les plans et programmes**, d'une part, qui relèvent de la concertation prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme en amont, **et certains projets visés** à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, d'autre part, dont le texte prévu pour l'article L. 121-2 du code de l'environnement prévoit qu'ils **pourraient être soumis à la procédure de débat public.**

Il s'agit de **projets d'investissement** dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Ces projets devraient être ceux déjà listés dans l'annexe au décret n° 96-388 du 10 mai 1996 pris en application de la loi du 2 février 1995, c'est à dire les **grandes infrastructures terrestres, d'équipements culturels, sportifs, industriels, scientifiques ou touristiques.**

En effet, certains projets d'aménagement particulièrement importants, tant d'un point de vue socio-économique que d'un point de vue environnemental, devraient légitimement pouvoir être soumis à débat public. Tel est par exemple le cas de projets de création de zones d'aménagement concerté devant accueillir de grands équipements, comme le stade de Saint-Denis.

Dans ce cas et **dans un souci de simplicité, la procédure de concertation prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne serait pas utilisée.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter le texte prévu pour l'article L. 121-2 du code de l'environnement **sans modification.**

Section 2
**Composition et fonctionnement de
la Commission nationale du débat public**

Article L. 121-3 du code de l'environnement
Composition de la Commission nationale du débat public

1. La composition actuelle

L'actuel article L. 121-3 du code de l'environnement relatif à la **composition** de la Commission nationale du débat public indique assez succinctement qu'elle se compose « à parts égales » :

- de parlementaires et d'élus locaux ;
- de membres du Conseil d'Etat et des juridictions des ordres administratif et judiciaire ;
- de représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées.

Il prévoit en outre qu'elle est présidée par un conseiller d'Etat.

L'article 2 du décret n° 96-388 du 10 mai 1996 précité en a précisé la composition. Actuellement, la Commission compte **18 membres** :

- un conseiller d'Etat en activité ou honoraire, qui est son président, actuellement M. Pierre Zémor, le premier président ayant été M. Hubert Blanc ;
- un membre du Conseil d'Etat, un membre de la Cour de cassation, un membre de la Cour des comptes, un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, un magistrat des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ;
- un député et un sénateur (depuis le 3 mai 2001 et jusqu'au 3 mai 2006, M. Jean Bizet) ;
- un président de conseil régional, un président de conseil général, deux maires ;
- deux représentants d'associations agréées de protection de l'environnement, deux représentants des usagers ;
- deux personnalités qualifiées.

On retrouve donc l'idée d'un équilibre entre trois collèges (magistrats, élus et personnalités qualifiées).

2. Le projet de loi initial

La nouvelle rédaction de l'article L. 121-3 du code de l'environnement ne bouleverse pas cette composition, mais **porte à 21 le nombre de membres.**

Cependant, la composition de la commission passe du domaine réglementaire au domaine législatif, puisqu'elle acquiert le statut d'autorité administrative indépendante.

Le projet de loi ne précise plus la qualité du président mais introduit deux vice-présidents.

Cette modification devra permettre au gouvernement de choisir plus largement et plus facilement le président de la Commission nationale du débat public.

Ces trois membres permanents sont nommés par décret simple. En effet, la nomination par décret simple est apparue la plus courante pour les autorités administratives indépendantes, et est validée par le Conseil d'Etat.

Ces personnes auront notamment à assurer la montée en puissance de la Commission, puisque l'objectif du Gouvernement est de parvenir à une vingtaine de débats par an.

La Commission ne comptera plus de magistrat des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire parmi ses membres.

Le **nombre d'élus locaux** nommés sur proposition des associations représentatives d'élus **passé de quatre à cinq**, afin d'introduire parmi les membres de la Commission nationale du débat public un représentant d'établissement public de coopération intercommunale.

De plus, il est prévu que le nombre de personnes qualifiées passe de deux à trois et que l'une d'entre elles devra désormais avoir exercé les fonctions de commissaire-enquêteur, cette dernière précision paraissant en effet tout à fait souhaitable.

S'agissant des rémunérations, le projet de loi prévoit que le président, et les vice-présidents, qui exercent leurs fonctions à plein temps, sont rémunérés (les fonctions des autres membres donnant simplement lieu à indemnité). Il s'agit là d'une disposition que l'on retrouve couramment dans les lois régissant les autorités administratives indépendantes. Ceci devrait permettre à la Commission d'asseoir financièrement son indépendance.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, apportant des précisions quant à la désignation de chacun des membres. Le Gouvernement a indiqué qu'il ne pensait pas entrer dans un tel niveau de détail, mais il s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée.

Le rapporteur a cependant indiqué qu'afin de garantir l'indépendance de la Commission nationale du débat public, désormais autorité administrative indépendante, il convenait d'inscrire dans la loi la procédure de désignation de ses membres, ainsi qu'il avait été fait par exemple, pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission des opérations de bourse, l'Autorité de régulation des télécommunications, ou plus récemment la Commission de régulation de l'électricité.

Les conditions de nomination des membres sont donc minutieusement décrites.

Il est ainsi prévu que le député et le sénateur sont nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat, sur proposition de la commission permanente de leur assemblée compétente en matière d'équipement, de travaux publics et d'aménagement du territoire (la commission des Affaires économiques au Sénat).

Les élus locaux sont pour leur part nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés, les membres du conseil d'Etat, de la cour de cassation, de la Cour des comptes étant quant à eux élus par leur assemblée générale, le membre du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel étant lui nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Les représentants d'associations de protection de l'environnement agréées, des consommateurs et des usagers sont nommés par arrêté du Premier ministre, respectivement sur proposition du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports.

Les personnalités qualifiées sont nommées par décret du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement.

Il est toujours prévu deux représentants d'associations de protection de l'environnement, mais les deux représentants des usagers seront désormais des représentants des usagers et des consommateurs.

L'Assemblée nationale a précisé que **les membres (y compris le président et les vice-présidents) sont nommés pour 5 ans ou pour la durée**

de leur mandat. En effet, les élus membres de la Commission nationale du débat public ne le sont pas intuitu personae mais en fonction de leur mandat. A la fin de leur mandat, ils quittent automatiquement la Commission nationale du débat public.

Le décret de 1996 prévoyait que le président et les membres étaient nommés pour une durée de 5 ans, leur mandat étant renouvelable une fois.

Le projet de loi était plus laconique. Il prévoyait que le président et les vice-présidents sont nommés par décret pour une durée de 5 ans et que leur mandat est renouvelable une fois, mais il n'était rien précisé pour les membres. Pour pallier cette imprécision, l'amendement du rapporteur adopté par l'Assemblée nationale en première lecture prévoit que le mandat des membres (y compris le président et les vice-présidents) est renouvelable une fois.

Au contraire, le **rapport du Conseil d'Etat** préconisait une professionnalisation de la Commission nationale du débat public, dont les membres permanents devraient être des personnalités de haut niveau présentant toutes les garanties d'impartialité et de compétence. Ils devraient selon lui être désignés pour un **mandat de 45 ans non renouvelable** et lui consacrer une part importante de leur activité professionnelle.

4. Les propositions de votre commission des Lois

Il convient de **supprimer la limite d'âge de 65 ans**. En effet, le rôle du président de la Commission nationale du débat public est essentiellement d'être un modérateur du débat, même si une telle fonction peut apparaître frustrante. Cette disposition, si elle était maintenue, conduirait à se priver de personnalités ayant montré à bien des égards leur aptitude à assumer des missions comme celle de la présidence de la Commission nationale du débat public. Votre commission vous proposera donc d'adopter un **amendement** en ce sens.

En outre, il apparaît que 5 élus locaux sur 21 membres représente une proportion insuffisante, étant donnée l'implication des élus locaux dans ces projets et leur impact sur le territoire des communes.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement portant de cinq à six le nombre d'élus locaux** et supprimant la personnalité qualifiée nommé par le ministre chargé de l'environnement, étant donné que deux représentants d'associations de protection de l'environnement seront membres.

Enfin, il ne paraît pas nécessaire de préciser dans la loi la commission compétente afin de proposer les parlementaires amenés à siéger au sein de la Commission nationale du débat public. Votre commission des Lois vous

propose donc d'adopter un **amendement** supprimant cette précision qui n'est pas de nature législative.

S'agissant des commissions particulières qui seront mises en place à l'occasion de débats particuliers, il n'est pas prévu de règles de composition et de désignation. En effet, l'objectif du Gouvernement étant de passer d'un débat public à une vingtaine par an, il ne faut pas leur imposer trop de contraintes, puisqu'il peut être délicat de trouver des personnalités qualifiées mobilisables pendant parfois 6 mois. Il apparaît en outre que l'article L. 121-5 du code de l'environnement, tel que modifié par le présent projet de loi relatif aux incompatibilités, permettra d'assurer l'indépendance et l'impartialité de ces personnes vis à vis notamment du maître d'ouvrage.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter **trois amendements**, puis d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 121-3 du code de l'environnement ainsi modifié**.

Article L. 121-4 du code de l'environnement
Personnels de la Commission nationale du débat public

Actuellement, l'article L. 121-4 du code de l'environnement traite du bilan du débat public. Tout le chapitre III étant réécrit par le projet de loi, ces dispositions se trouvent insérées dans un nouvel article L. 121-10, que l'on étudiera ultérieurement.

Le projet de loi prévoit que la Commission nationale du débat public disposera de deux catégories de personnels.

- D'une part, elle pourra bénéficier de **fonctionnaires mis à disposition**¹.

- D'autre part, la Commission nationale du débat public pourra recruter (grâce à son budget) des **agents contractuels**. Ceux-ci seront donc des agents contractuels de droit public directement recrutés par le président de la Commission nationale du débat public.

Cette solution avait été préconisée par le rapport du Conseil d'Etat de 1999 « L'utilité publique aujourd'hui ». Elle devrait permettre d'avoir des personnes compétentes en fonction des différents sujets dont aura à traiter la Commission nationale du débat public. Une technicité accrue doit également

¹ Aux termes des articles 41 à 44 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les fonctionnaires mis à disposition restent dans leur corps d'origine, qui les rémunère. Leur mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec leur accord et ils doivent remplir des fonctions d'un niveau hiérarchique comparable à celui des fonctions assurées dans leur administration d'origine. La durée de la mise à disposition ne peut excéder trois ans, mais peut être renouvelée.

permettre aux commissions particulières d'être plus crédibles, tant vis à vis des maîtres d'ouvrage que du public.

Actuellement, le secrétariat de la Commission nationale du débat public est assuré par la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère chargé de l'environnement.

Un amendement rédactionnel de M. Pierre Cohen, rapporteur, a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 121-4 du code de l'environnement sans modification.**

Article L. 121-5 du code de l'environnement **Incompatibilités**

Actuellement, l'article L. 121-5 du code de l'environnement précise qu'il revient à un décret en Conseil d'Etat de déterminer les conditions d'application du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Le projet de loi réécrivant totalement ce chapitre, l'article L.121-5 du code de l'environnement traitera désormais des incompatibilités, qui étaient précédemment traitées à l'article L. 121-3 du code de l'environnement.

Le paragraphe IV de l'actuel article L. 121-3 du code de l'environnement prévoit ainsi que **les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne pouvaient faire partie de la commission particulière chargée d'organiser le débat public sur ladite opération.**

Le projet de loi **étend cette disposition à la commission nationale** et précise que ceci est valable **qu'il s'agisse d'un débat ou d'une procédure de concertation.** Il est donc tenu compte de l'élargissement des moyens d'action de la Commission nationale du débat public et des commissions particulières.

Il s'agit d'une disposition classique, qui devrait permettre de lever les doutes quant à l'impartialité des membres des commissions particulières soulevés précédemment.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 121-5 du code de l'environnement sans modification.**

Article L. 121-6 du code de l'environnement

Fonctionnement de la Commission nationale du débat public

Ce nouvel article du code de l'environnement vise à tirer les **conséquences sur le plan financier du nouveau statut d'autorité administrative indépendante** acquis par la Commission nationale du débat public.

Actuellement, le décret du 10 mai 1996 précité précise que les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions de la commission sont inscrits au **budget du ministère de l'environnement**.

Or, la Commission nationale du débat public devrait connaître une augmentation importante de ses charges du fait des seuils prévus en matière de saisine ou d'information obligatoire de la Commission nationale du débat public. Pour ce faire, la Commission nationale du débat public disposera d'un budget de fonctionnement (dont les crédits seront inscrits au budget de l'Etat).

En effet, même si l'organisation d'un débat public est supportée financièrement par le maître d'ouvrage, elle devra faire face aux dépenses de gestion courante liées notamment aux travaux d'instruction des dossiers préalablement à la tenue d'un débat public. Elle devra également rémunérer son personnel, cette dépense -contrairement aux frais de tenue du débat public- ne pouvant être mise à la charge du maître d'ouvrage. Cette précision ne figure pas dans le projet de loi, puisqu'elle est de nature réglementaire.

Comme cela est généralement le cas pour les autres autorités administratives indépendantes, il est également précisé que le président de la Commission nationale du débat public est ordonnateur des dépenses et a autorité sur les services.

Pour éviter toute tutelle budgétaire a priori sur la Commission nationale du débat public, qui nuirait, sinon à son indépendance, du moins à sa crédibilité, il est prévu que les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables aux dépenses de la Commission nationale du débat public, ce qui constitue une disposition classique s'agissant des autorités administratives indépendantes.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 121-6 du code de l'environnement sans modification**.

Section 3
Organisation du débat public

Article L. 121-7 du code de l'environnement

Modalités de saisine de la Commission nationale du débat public

Cet article détermine les modalités de saisine de la Commission nationale du débat public.

L'innovation principale consiste dans l'introduction d'une obligation de saisine de la Commission nationale du débat public par le maître d'ouvrage s'agissant des projets les plus importants. De plus, certains projets devront être rendus publics par le maître d'ouvrage, afin de permettre le cas échéant une saisine de la Commission nationale du débat public.

Actuellement, les modalités de saisine de la Commission nationale du débat public sont définies par l'article L. 121-2 du code de l'environnement, qui ne prévoit pas de saisine obligatoire de la Commission et encadre strictement les personnes susceptibles de saisir la Commission.

Cet article reprend dans une large mesure les préconisations du rapport du Conseil d'Etat.

1. Institution d'une saisine obligatoire de la commission nationale du débat public

Le paragraphe I constitue donc l'avancée principale en instituant une saisine obligatoire pour certains projets.

Ces projets sont définis comme étant « tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat ».

Il conviendra de **cadrer la procédure de saisine obligatoire pour éviter que des projets de moindre importance ne viennent encombrer la Commission nationale du débat public.** Selon les informations fournies à votre rapporteur, les critères financiers et techniques auxquels devra répondre le projet pour donner lieu à une saisine obligatoire devraient largement s'inspirer de ceux figurant dans l'annexe du décret du 10 mai 1996 précité. Toutefois, certains seuils pourraient être revus à la baisse.

Actuellement, le champ d'action de la Commission nationale du débat public se limite aux seuls très grands projets d'infrastructures, selon des critères physico-financiers : coût minimum de 2 à 4 milliards de francs (300 à

600 millions d'euros), 30 kilomètres d'autoroutes ou de voies ferrées, 10 kilomètres pour les lignes à très haute tension, les centres de production nucléaire de base et un certain nombre d'équipements massifs.

Or, les seuils pressentis, par exemple, pour les grandes infrastructures linéaires, seraient de l'ordre du milliard de francs (150 millions d'euros) pour le seuil haut (saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public par le maître d'ouvrage) et de 500 millions de francs (76 millions d'euros) pour le seuil bas (information obligatoire), l'établissement du seuil bas devant correspondre à l'annexe de la convention d'Aarhus pour les projets concernés.

Il apparaît que la **fixation de seuils relativement faibles banaliserait la procédure de débat public**, alors que l'esprit de la loi est bien de faire du débat public une procédure adaptée aux grands projets.

Particulièrement en matière routière et ferroviaire, on risque d'assister à un engorgement très rapide de la Commission nationale du débat public, au moins au stade de l'instruction des dossiers.

Cependant, il est difficile de déterminer les seuils dans la loi, ceux-ci devant différer en fonction de la catégorie des projets.

Il faut donc obtenir du ministre l'engagement que les seuils retenus respecteront l'esprit de la réforme.

Il est intéressant de noter qu'il reviendra **au maître d'ouvrage** (ou à la personne publique responsable du dossier, s'il n'est pas identifié) **d'en informer la Commission en lui adressant un dossier** relatif au projet.

Si le maître d'ouvrage ne saisit pas la Commission nationale du débat public, l'enquête publique ne pourra pas être ouverte (en vertu du texte prévu pour l'article L. 121-11 du code de l'environnement), ce qui constitue une contrainte forte.

Le **deuxième alinéa** du texte prévu pour le paragraphe I de l'article L. 121-7 du code de l'environnement définit le **contenu de ce dossier**. Il devra indiquer les objectifs et les principales caractéristiques techniques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

A été adopté un amendement rédactionnel de M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, après avoir reçu un avis favorable du Gouvernement.

Il n'est cependant **pas précisé à quel moment le maître d'ouvrage devra saisir la Commission nationale du débat public**. Cette omission est volontaire. En effet, il apparaît que le maître d'ouvrage sera mieux à même d'apprécier à quel stade de l'élaboration il est le plus opportun de saisir la

Commission nationale du débat public, en sachant que le projet ne doit pas être trop avancé, celui-ci servant surtout de « réactif » afin de susciter le débat et des contre-propositions.

Par ailleurs, les processus d'élaboration des projets étant variables selon les catégories d'ouvrages, il est difficile de définir dans la loi un moment à partir duquel serait défini un délai de saisine.

Toutefois, ceci devra intervenir obligatoirement avant la date au-delà de laquelle un débat n'est plus possible (lors de la publication au Journal officiel des principales caractéristiques de l'ouvrage par exemple).

2. Une saisine élargie de la commission nationale du débat public

Le paragraphe II traite quant à lui des **modalités de saisine facultative de la Commission nationale du débat public**.

Cette possibilité était également préconisée par le rapport du Conseil d'Etat qui ne prévoyait cependant pas de seuil, tout en insistant sur la nécessité d'une saisine stricte afin de ne pas encombrer la Commission nationale du débat public.

Sont concernés les projets d'aménagement ou d'équipement répondant à l'un de ces deux critères :

- un coût prévisionnel, qui, sans atteindre le seuil défini précédemment, est supérieur à un seuil qui sera défini par décret en Conseil d'Etat ;

- des critères techniques conformes à ceux fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projets.

Les seuils devraient être abaissés, selon les informations fournies à votre rapporteur. Le Conseil d'Etat insistait cependant sur le fait qu'il ne fallait pas donner à la Commission nationale du débat public une vocation générale. Plusieurs milliers d'enquêtes étant réalisées chaque année, il importe d'éviter que la Commission nationale du débat public soit submergée par des demandes plus ou moins dilatoires pour des projets d'importance modeste.

Dans ce cas également, **les projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage** (ou la personne publique responsable du projet s'il ne peut être identifié), qui en publie les objectifs et les caractéristiques essentielles. Ceci constitue une **obligation** pour le maître d'ouvrage. Ces projets, même s'ils sont d'une moindre ampleur que ceux qui donnent lieu à saisine obligatoire, peuvent ainsi faire l'objet d'un débat public.

L'information effectuée, **il est alors possible de saisir la Commission nationale du débat public qui décide de la pertinence d'organiser un débat public.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement rédactionnel.**

3. L'élargissement du mode de saisine facultative de la Commission nationale du débat public

Actuellement, l'article L. 121-2 du code de l'environnement ne connaît que cette saisine facultative.

Le **deuxième alinéa** du paragraphe II du texte prévu pour cet article indique les personnes habilitées à saisir la Commission nationale du débat public.

Actuellement, l'article L. 121-2 du code de l'environnement prévoit que la Commission nationale du débat public peut être saisie :

- conjointement **par les ministres** dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales, après consultation desdites collectivités territoriales ;

- **par au moins 20 députés ou 20 sénateurs ou par les conseils régionaux territorialement concernés** par le projet. Dans ces cas, le décret du 10 mai 1996 précise que la **Commission nationale du débat public doit alors solliciter l'avis des ministres** intéressés sur le caractère d'intérêt national du projet, sur son enjeu socio-économique et sur son impact sur l'environnement. Au vu de cet avis, la Commission décide alors ou non l'organisation d'un débat public ;

- **par les associations agréées de protection de l'environnement** exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national. La commission sollicite alors l'avis des ministres intéressés si elle envisage de donner suite à la demande. La Commission nationale du débat public en examine donc la recevabilité avant même de solliciter l'avis des ministres intéressés.

Pour les quatre débats déjà organisés, on compte une saisine conjointe du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministre de l'équipement (pour le port du Havre), une saisine parlementaire (pour le projet d'autoroute A 32 Metz-Nancy) et deux saisines par l'Association France Nature Environnement (pour le projet de ligne à très haute tension entre Boute et Carros et le projet de TGV Rhin-Rhône).

Ces modalités de saisine de la Commission nationale du débat public apparaissent donc assez restrictives, même s'il ne semble pas que le faible taux de saisine de la Commission nationale du débat public depuis son installation soit véritablement lié à cette question, la plupart des saisines ayant été déclarées irrecevables en raison de la publication au Journal officiel de la décision ministérielle de prise en considération.

Cette saisine est d'autant plus restrictive que soumise à l'avis des ministres.

Le projet de loi assouplit considérablement les modalités de saisine, et ceci à plusieurs niveaux.

L'avis des ministres intéressés est supprimé. En effet, la Commission nationale du débat public acquerrant le statut d'autorité administrative indépendante, le maintien d'une telle disposition paraissait difficile.

Enfin, le champ des personnes pouvant saisir la Commission nationale du débat public est élargi :

- au **maître d'ouvrage** (ou à la personne publique responsable du projet si le maître d'ouvrage ne peut encore être déterminé) ;
- à un seul conseil général ou à un seul conseil régional (une décision de leur organe délibérant saisissant la Commission nationale du débat public) territorialement intéressés ;
- à un établissement public de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace territorialement intéressé.

Les associations agréées de protection de l'environnement exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national conservent leur faculté de saisine.

Le projet de loi initial modifiait **la condition de vingt sénateurs ou vingt députés** pour saisir la Commission nationale du débat public, en prévoyant qu'il s'agissait dorénavant de vingt parlementaires, sans distinguer entre les deux assemblées. A l'initiative de M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, l'**Assemblée nationale** a en première lecture **ramené ce nombre à trois membres du Parlement** (sans distinguer sénateurs ou députés), estimant qu'il n'était pas possible qu'un seul établissement public de coopération intercommunale puisse saisir la Commission nationale du débat public, et que soit maintenue l'exigence de vingt parlementaires. Sur ce point, Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'environnement, s'en était remise à la sagesse de l'Assemblée nationale, reconnaissant que vingt était un chiffre excessif mais craignant que trois soit trop peu.

Votre commission des Lois considère pour sa part que l'abaissement de la condition à trois parlementaires n'est pas justifiée, ce type de saisine devant avoir un caractère d'intérêt plus national. Par conséquent, elle vous propose d'adopter un **amendement rétablissant à vingt le nombre de sénateurs ou de députés pouvant saisir la Commission nationale du débat public.**

En contrepartie, votre commission des Lois vous propose de **permettre qu'une commune territorialement intéressée puisse saisir la Commission nationale du débat public.** Elle vous propose donc d'adopter un amendement en ce sens.

S'agissant de cette saisine facultative, et contrairement au cas où la saisine est obligatoire, le projet de loi prévoit que le délai de saisine sera fixé par décret, afin de ne pas bloquer la procédure et d'éviter des contentieux ultérieurs. Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** prévoyant que ce délai de saisine est de deux mois à partir du moment où le maître d'ouvrage a rendu public son projet dans un but de clarification, et afin d'éviter d'allonger inutilement la procédure.

Le **troisième alinéa** du paragraphe II prévoit que sur demande de la Commission nationale du débat public, le maître d'ouvrage constitue un **dossier** présentant les mêmes caractéristiques qu'en cas de saisine obligatoire. **C'est notamment au vu de ce dossier que la Commission décidera ou non d'organiser un débat public.**

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement précisant que le maître d'ouvrage transmet lui-même un dossier à la Commission nationale du débat public.**

La teneur de ce dossier, qui est destiné à s'enrichir tout au long du débat, est essentielle. Le dossier final de la DUCSAI a ainsi comporté plus de 1.500 pages. Cependant, il convient avant tout de permettre une meilleure accessibilité de l'information. En effet, trop d'information tue l'information, et la constitution d'un index thématique paraît être un préalable indispensable. Par ailleurs, on constate une véritable asymétrie d'information entre un expert et un citoyen moyen, du fait de la nature très technique et donc difficilement appréhendable de la plupart des documents. La fourniture de synthèses intelligibles constitue une revendication récurrente des associations.

En première lecture à l'Assemblée nationale ont été adoptés des amendements présentés par le rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen, tendant à :

- préciser que la Commission nationale du débat public est saisie « d'une demande de débat public » afin de bien préciser qu'elle n'est pas saisie du projet. Le Gouvernement a donné un avis défavorable, estimant que

la rédaction de l'amendement introduisait plus de formalisme et donc de risques contentieux ;

- préciser que le maître d'ouvrage doit publier les objectifs de son projet lorsque celui-ci doit donner lieu à une information préalable du public (avis favorable du Gouvernement).

En outre, votre commission des Lois vous propose d'adopter deux amendements rédactionnels.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter sept amendements, puis d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 121-7 du code de l'environnement ainsi modifié.**

Article L. 121-8 du code de l'environnement
**Suites données à la saisine
de la Commission nationale du débat public**

Ce nouvel article du code de l'environnement précise les critères à partir desquels la Commission nationale du débat public se prononce sur l'organisation ou non d'un débat public, les modalités de cette décision et ses conséquences financières.

1. Pouvoir d'appréciation de la Commission nationale du débat public

En effet, la Commission nationale du débat public a **un pouvoir d'appréciation** lui permettant de refuser de se saisir d'une affaire lorsqu'elle estime son intervention est inutile. Cette précision est essentielle afin de déterminer la nature de la Commission nationale du débat public.

La solution préconisée par le rapport du Conseil d'Etat de créer des instances déconcentrées dont le nombre (de 5 à 10) et le ressort pourraient être calqués sur ceux des cours administratives d'appel, l'instance nationale disposant d'un pouvoir d'évocation, n'a finalement pas été retenue, car il lui a été préféré une instance plus souple, contribuant à diffuser une culture de la concertation et des prescriptions méthodologiques plutôt que se saisissant de tous les projets.

Cette volonté, à laquelle souscrit totalement votre commission, pourrait cependant être battue en brèche par l'imprécision des dispositions relatives aux seuils, respectivement prévus pour définir les projets devant obligatoirement être soumis à la Commission nationale du débat public, et d'autre part ceux devant faire l'objet d'une publicité du maître d'ouvrage afin d'être éventuellement soumis à la Commission nationale du débat public.

L'étude de l'opportunité de l'organisation d'un débat public se fait dans les mêmes conditions, que la Commission nationale du débat public ait

été saisie dans le cadre de la procédure obligatoire, ou dans celui de la procédure facultative.

Le premier alinéa du paragraphe I définit le **faisceau de critères** en fonction duquel la commission décide de l'opportunité de l'organisation du débat public, pour chaque projet.

La Commission nationale du débat public décide **en «fonction de l'intérêt national du projet**, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». Ces critères sont extrêmement larges et le projet de loi ne prévoyant pas de hiérarchie entre eux, la Commission nationale du débat public devrait disposer d'une marge d'appréciation non négligeable.

On remarquera qu'**à ce stade, la Commission nationale du débat public peut donc prendre en considération l'intérêt national du projet** qui ne constitue cependant plus une condition pour une saisine de la Commission. Cette mention est très importante, afin d'éviter que des projets ayant une incidence purement locale soient soumis à l'instance nationale, ce qui paraît incompatible avec la décentralisation.

Votre commission a toutefois rétabli cette condition d'intérêt national à l'article L. 121-1 du code de l'environnement.

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale a été discuté **l'intérêt de laisser à la Commission nationale du débat public le pouvoir de décider en opportunité de l'organisation d'un débat public.**

MM. Philippe Marchand, André Aschieri, Yves Cochet, Noël Mamère et Mme Aubert, du groupe radical, citoyen et vert, ont présenté un amendement afin de réfuter cette possibilité de filtre. En revanche, M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, a souligné que certains événements très importants pouvaient exiger une grande célérité (citant l'exemple de la construction du stade de France).

Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'Environnement, a également récusé cette idée, en soulignant que le Gouvernement, en transformant la Commission nationale du débat public en autorité administrative indépendante, avait fait le pari de la responsabilité et de l'engagement des membres de la Commission nationale du débat public. Elle a estimé important que celle-ci puisse concentrer ses moyens, qui seront nécessairement limités, sur les sujets les plus intéressants.

Cet amendement n'a donc pas été adopté, ce dont votre commission des Lois se félicite.

2. Détermination des modalités d'organisation du débat public

Le deuxième alinéa du paragraphe I du texte proposé pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement définit ensuite les **modalités d'organisation du débat public**, lorsque la Commission l'estime nécessaire.

Deux procédures sont alors possibles :

*** La commission peut décider d'organiser elle-même un débat public.**

Dans ce cas, elle doit mener un travail d'investigation et d'**instruction**, ce qui justifie son budget de fonctionnement ainsi que le recrutement de personnels spécialisés. Elle devra par exemple vérifier que le projet se situe à un stade suffisamment avancé pour assurer un débat public de qualité. En outre, elle valide le dossier présenté par le maître d'ouvrage, et demande éventuellement des études complémentaires.

Enfin, elle organise des réunions publiques, diffuse des informations sur ces dernières dans la presse et des dossiers établissant les positions des différents intervenants, et tient un journal du débat public.

Ainsi, lors de la DUCSAI, près de 40 réunions publiques ont été organisées, dont huit sur les sites pressentis pour accueillir un nouvel aéroport. Le dossier, enrichi tout au long du débat, comprend près de 1.500 pages. Ceci a nécessité un important travail de mise en forme.

Il est précisé que le débat public sera animé par une commission particulière constituée par la Commission nationale du débat public. Cette précision a été apportée par un amendement du rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, qui a reçu un avis favorable du Gouvernement. Tel est déjà le cas actuellement, la DUCSAI ayant là encore constitué une exception, puisque le président de la Commission nationale du débat public, M. Pierre Zémor, a directement organisé le débat public, une commission de suivi destinée à évaluer le débat et présidée par M. Poignant, député européen, ayant été ultérieurement mise en place.

L'objectif étant d'atteindre une vingtaine de débats publics par an, il est clair que **les commissions particulières ne pourront être intégralement composées de membres de la Commission nationale du débat public.**

Selon les informations fournies à votre rapporteur, elles devraient comprendre de 4 à 7 personnes, des personnalités locales et, le cas échéant, un ou plusieurs membres de la Commission nationale du débat public, la participation de ces derniers n'étant pas systématique. On peut regretter, dans ces conditions, que ne soient précisés ni les critères, ni les modalités selon lesquels les personnalités seront désignées pour être membres de commissions

particulières. Celles-ci ayant une mission d'animation du débat public, elles auront à piloter chacune des réunions publiques, ce qui exige de leur part une totale indépendance.

Cependant, il faut rappeler que le texte prévu pour l'article L. 121-5 du code de l'environnement prévoit déjà des règles strictes relatives aux incompatibilités.

* Si la **Commission nationale du débat public** peut décider d'organiser le débat public elle-même en créant une commission particulière, elle **peut également décider d'en confier l'organisation au maître d'ouvrage** ou à la personne publique responsable du projet (si le projet se situe à un stade insuffisamment avancé pour permettre de le déterminer).

Cette solution peut sembler assez paradoxale.

En effet, on se retrouve clairement dans une situation dans laquelle un **mélange des genres**, qui a trop souvent été reproché à l'Etat, est transposé au niveau du débat public. Il est à craindre que le public doute de la crédibilité d'un tel débat, dans lequel le maître d'ouvrage choisirait les questions et déciderait du droit à la parole.

Afin d'éviter une telle situation, il est uniquement prévu que la Commission nationale du débat public définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement. La Commission nationale du débat public pourra ainsi intervenir en cours de débat et demander au maître d'ouvrage de compléter certaines phases ou d'apporter de nouveaux éléments d'information.

On peut cependant douter de la portée effective d'une telle disposition, en l'absence de pouvoir d'injonction ou de sanction de la commission, si elle juge que l'information fournie au public est erronée ou insuffisante. La Commission aura pour mission de veiller à ce que le droit à la contre-expertise soit effectivement mis en œuvre. Il lui appartiendra de veiller à ce que les conclusions du débat soient entièrement tirées et à ce que les interrogations soulevées par le public reçoivent des réponses adaptées et suffisantes. Sa fonction principale sera de veiller à la transparence et à la sincérité du débat, notamment au regard de la pertinence des éléments soumis au public. Elle pourra également faire fixer par les administrations concernées un calendrier pour instruire les dossiers.

La question de faire bénéficier la Commission nationale du débat public d'un pouvoir d'injonction à l'encontre du maître d'ouvrage est complexe. Elle conduirait à faire de la Commission nationale du débat public une instance quasi-juridictionnelle ayant compétence pour suspendre un débat public en cours. Les procédures, déjà longues, pourraient être considérablement alourdies en cas de suspension d'un débat public. Si celui-ci

répond à une exigence légitime de nos concitoyens, il doit cependant être mis en parallèle avec l'intérêt général qui peut s'attacher au projet soumis à débat public. Il convient de ne pas tomber dans des excès.

En outre, pourrait se poser un problème de constitutionnalité, un tel pouvoir pouvant être analysé comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, lorsqu'elles sont maîtres d'ouvrages.

Néanmoins, la Commission nationale du débat public n'est pas totalement dépourvue de pouvoir.

Si un maître d'ouvrage ne prenait pas en compte les observations émises par la Commission sur le déroulement du débat public, il serait possible de **contester ultérieurement les modalités d'organisation du débat devant le juge administratif.**

En effet, il est prévu au nouvel article **L. 121-10** du code de l'environnement qu'il revient à la Commission nationale du débat public de publier, à l'issue du débat, un compte-rendu et d'en dresser le bilan. Ses **observations au maître d'ouvrage devront donc figurer dans ce bilan.**

En outre, le nouvel article **L. 121-12** du code de l'environnement dispose que dans un délai de six mois après la publication du bilan, **le maître d'ouvrage doit décider, par un acte publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet.**

Selon les informations transmises à votre rapporteur, l'acte du maître d'ouvrage serait attaquant, notamment sur le fondement du non-respect par ce dernier des observations émises par la Commission nationale du débat public sur le bon déroulement du débat.

Ainsi, si le débat public n'est pas organisé dans de bonnes conditions, la possibilité serait ouverte, à l'issue de débat public, d'en contester le déroulement.

Le gouvernement a fait le pari d'une autorité administrative indépendante aux pouvoirs limités à une « magistrature d'influence ».

La portée des observations faites par la Commission nationale du débat public ne pourra être constatée que dans la pratique.

Le troisième alinéa du paragraphe I du texte proposé pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement prévoit que, **lorsque la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut toutefois recommander au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose.**

La non organisation d'un débat public n'est donc pas synonyme d'absence de participation du public.

Là encore se pose la question de la portée juridique des recommandations de la Commission. A priori, elle n'a aucune valeur contraignante, puisqu'il est dit que la Commission « propose » des modalités de concertation et qu'elle ne fait que recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation. Cependant, il est de l'intérêt du maître d'ouvrage de réaliser une concertation dans de bonnes conditions, afin de prévenir des contentieux ultérieurs qui retarderaient la réalisation du projet.

Là encore, la Commission nationale du débat public a anticipé le présent projet de loi en recommandant l'organisation de débats locaux sous la responsabilité du maître d'ouvrage concernant :

- le conditionnement, l'entreposage de déchets radioactifs au centre de Cadarache (Bouches-du-Rhône) du Commissariat à l'Energie atomique. Neuf réunions publiques ont intervenues jusqu'à la fin novembre 2001, sous le regard d'un groupe de scrutateurs ;

- la ligne à Très haute tension Quercy blanc (Lot et Lot-et-Garonne). Le « Réseau de transport d'électricité » envisage un débat local et devrait prochainement en communiquer les modalités à la Commission nationale du débat public.

3. Principe d'une concertation continue

Le **quatrième alinéa du paragraphe I** du texte proposé pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement prévoit que la commission peut émettre des **recommandations à caractère particulier** sur la participation du public, s'agissant de **projets dont elle a été saisie**. Ceci couvre donc également les projets pour lesquels elle n'a pas jugé opportun d'organiser un débat public.

Dans ce cas, ses recommandations peuvent **porter sur les modalités de la participation du public jusqu'à la mise en œuvre du service**. Elles peuvent donc préciser la forme que doit prendre la concertation et l'information du public, **au-delà de la réception des équipements et travaux**, sur les conditions de gestion et d'exploitation de l'aménagement ou de l'équipement. Cela revient en pratique à recommander la création de l'équivalent des « comités de suivi » prévus par la circulaire dite « Bianco », et qui visent à assurer un suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Rappelons que l'article L. 121-1 du code de l'environnement, qui concerne plus largement la participation du public au processus d'élaboration de certains projets, prévoit que « le cas échéant », la Commission nationale du débat public veille au respect de **bonnes conditions d'information** du public durant la phase de réalisation du projet **jusqu'à la réception des équipements**

et travaux. La présente disposition va encore au-delà, puisqu'on parle de participation du public et non plus seulement de son information.

Cette disposition pose problème. En effet, si on maintient un seuil très bas comme cela semble être le cas, on risque d'aboutir en fait à une concertation continue pour un très grand nombre de projets, alors même que la circulaire **Bianco** s'appliquait seulement à un nombre restreint de projets de grandes infrastructures **de l'Etat**.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un **amendement de suppression de cette disposition**, le texte prévu par cet article pour l'article L. 121-1.1 du code de l'environnement paraissant suffisant. Il convient en effet de dissocier clairement la période de concertation, qui intervient avant la clôture de l'enquête publique, de la période de réalisation des travaux.

En outre ont été adoptés trois amendements rédactionnels du rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen.

Le paragraphe II précise que la Commission doit se prononcer sur la **suite à donner aux saisines (facultatives ou obligatoires) dans un certain délai**. Le projet de loi prévoit que ce délai sera fixé par décret.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** précisant que ce délai est de deux mois, toujours dans un souci de clarification, et afin d'éviter de rallonger inutilement la procédure.

4. Motivation de la décision de la commission sur les suites à donner aux saisines

A l'initiative de M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, a été adopté par l'Assemblée nationale un amendement tendant à préciser d'une part, que cette **décision devait être motivée** et, d'autre part, que la décision portait sur la demande de débat¹. Cette précision semble tout à fait utile, puisque la convention d'Aarhus préconise une motivation, en tant que facteur de transparence.

Enfin, il est prévu qu'en l'absence de décision explicite à l'issue de ce délai, la commission sera réputée avoir renoncé à organiser le débat public, ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

Actuellement, l'annexe du décret du 10 mai 1996 précité indique que **le débat public ne peut plus être organisé à partir de la parution au Journal officiel de la décision du ministre intéressé de prendre en**

¹ La ministre avait indiqué qu'elle n'était pas favorable à cette précision dans un premier temps, mais qu'un amendement semblable ayant déjà été adopté, était logique.

considération le projet. Cette règle, qui implique de suivre attentivement le Journal officiel, a été source de nombreuses saisines irrecevables, car postérieures à la parution au Journal officiel.

Le rappel à la règle générale devrait au contraire permettre d'éviter de nombreux contentieux.

5. Charge des dépenses d'organisation du débat public

Le paragraphe III tend à clarifier le **régime des dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat public.**

Actuellement, l'article 8 du décret du 10 mai 1996 prévoit que **le maître d'ouvrage prend en charge les frais d'organisation** et de déroulement du débat public, notamment ceux relatifs à l'élaboration et à la reproduction des documents mis à disposition du public, aux annonces dans les journaux, aux communications audiovisuelles et aux frais d'organisation des réunions publiques.

La règle demeure.

Néanmoins, s'agissant des indemnités attribuées aux membres des commissions particulières, actuellement à la charge du maître d'ouvrage¹, elles sont désormais à la charge du budget de fonctionnement de la Commission nationale du débat public prévu à l'article L. 121-6 du code de l'environnement par le projet de loi. En effet, il s'agit de dépenses destinées à financer une mission de l'Etat. Cette disposition est cependant de nature réglementaire.

Ont été adoptés, avec l'avis favorable du Gouvernement, plusieurs amendements identiques présentés par MM. Bernard Derosier, rapporteur et Jean-Antoine Leonetti, M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis et MM. Léonce Deprez, Marc-Philippe Daubresse et Philippe Marchand, tendant à préciser que **le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public.**

Ceci paraît tout à fait logique, puisque la Commission nationale du débat public a vocation à assurer le droit à la contre-expertise.

Cette disposition est de nature à faciliter la mise en œuvre de l'expertise et à en réduire les délais et les formalités, dès lors que le maître d'ouvrage n'en sera plus le payeur.

Au sens des marchés publics, il est en effet illogique que le maître d'ouvrage paie. Lorsque dans le cadre de la DUCSAI il a été décidé de faire droit à une demande de contre-expertise formulée par une association, la

¹ Article 9 du décret du 10 mai 1996.

direction générale de l'aviation civile, le maître d'ouvrage, a ainsi dû verser une subvention à l'association qui a ensuite librement choisi un expert.

Ont été en outre adoptés, après avoir reçu l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de correction matérielle et un amendement rédactionnel présentés par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis.

En outre, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement rédactionnel.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter trois amendements, puis d'**adopter le texte proposé pour l'article L. 121-8 du code de l'environnement ainsi modifié.**

Article L. 121-9 du code de l'environnement

Saisine de la Commission nationale du débat public par les ministres

Ce nouvel article élargit considérablement les possibilités de saisine de la Commission nationale du débat public par les ministres. Il vise à répondre à une disposition prévue au dernier alinéa de l'article 7 de la convention d'Aarhus relatif à la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, qui stipule que *« chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement »*.

Si les ministres peuvent d'ores et déjà saisir la Commission nationale du débat public sur un projet répondant aux critères énoncés à l'article L. 121-1 du code de l'environnement, le **ministre de l'environnement** (qui apparaît ainsi comme le ministre tête de file) pourra désormais également **saisir, conjointement avec le ministre intéressé, la Commission nationale du débat public** en vue de l'organisation du débat public sur un dossier « présentant des **questions générales** ou sur les diverses options préalables à l'élaboration d'un ou plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement ».

Il n'est pas précisé que la Commission nationale du débat public est tenue de donner suite à la saisine, ce qui semblerait incompatible avec le statut d'autorité administrative indépendante.

En pratique, les ministres pourront donc demander la tenue d'un débat public sur des sujets tels que la politique des transports dans le massif alpin ou la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées.

Il s'agira de débats publics en amont de tout projet, qui devraient permettre de fixer un cadre à l'élaboration de véritables projets. Il s'agit de

développer une réflexion à plus long terme et non plus de répondre à une difficulté ponctuelle.

Le débat public organisé en 2001 sur un projet de nouvel aéroport international était une anticipation à titre expérimental des débats sur des questions générales institués par cet article, puisqu'il n'entrait pas dans le champ d'application de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ne portant pas sur un projet à proprement parler, mais sur des problématiques d'implantation d'infrastructures.

A la suite d'une lettre de mission conjointe en date du 13 février 2001 du ministre de l'équipement, des transports et du logement, et du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement au président de la Commission nationale du débat public a donc été organisé le débat public par le président de la Commission nationale du débat public, M. Pierre Zémor, tandis qu'une commission de suivi et d'évaluation du débat de 27 membres présidée par M. B. Poignant était chargée d'en surveiller le déroulement.

Le débat public s'est déroulé sur six mois, d'avril à octobre 2001, au cours desquels 37 réunions ont été organisées, soit près de 300 heures de débat. Plusieurs phases se sont succédé, au cours desquelles les problématiques des besoins, du type de plate-forme, des solutions techniques et enfin de l'implantation du site ont été étudiées. Dans un premier temps, dix réunions se sont tenues à Paris, puis douze dans les grandes villes régionales ou aéroportuaires, avant la tenue de huit débats sur les sites candidats en septembre et octobre. Le dossier, enrichi au cours du débat, a fini par atteindre près de 1.500 pages.

Ce débat public exceptionnel a coûté 18 millions de francs, contre 17 millions de francs pour le débat sur les transports en 1990, sachant qu'un débat « normal » de la Commission nationale du débat public coûte entre 5 et 15 millions de francs.

Cependant, l'expérience de la DUCSAI n'a pas véritablement été concluante. En effet, le débat était largement biaisé, puisque le Gouvernement avait décidé de l'opportunité de principe de réaliser un troisième aéroport par un arbitrage du 26 octobre 2000. Néanmoins, la question de l'opportunité a été débattue continuellement, et a été qualifiée par certains intervenants de « *véritable serpent de mer* ». Or, le débat public ne peut être une instance d'appel de décisions ministérielles.

Par ailleurs, le débat a souffert d'un manque de temps en amont pour préparer le dossier (durée nécessaire pour réaliser l'appel d'offres pour la communication et pour l'écriture des dossiers de base).

De plus, la Commission nationale du débat public y a joué un rôle à la fois de garant du débat public et de conseil au Gouvernement, ce qui a été mal perçu.

La phase de réunions sur les sites en particulier a été marquée par le plus grand chaos, face à de violentes manifestations de collectifs, particulièrement à Laon. Les intervenants ont en effet dû affronter la colère de ceux que l'on plaçait par anticipation en situation de riverains, alors même si seul un site serait finalement choisi. En effet, il paraît **très difficile de faire comprendre aux riverains potentiels qu'il ne s'agit pas d'une enquête publique, que ce débat se situe très en amont et que, par conséquent, il n'y a pas encore de dossier très précis.**

Ainsi, lors du référendum local du 9 décembre dernier (déclaré illégal par le préfet), 91,42% des habitants des 46 communes de Picardie concernées par le projet de construction du troisième aéroport parisien à Chaulnes (Somme) ont refusé ce projet.

La participation s'est élevée à 61,78%, ce qui montre qu'un tel débat public sur des questions générales n'est pas opératoire.

Il revient au Parlement et au Gouvernement de se saisir de telles questions.

Cette expérience ayant révélé de graves difficultés intrinsèques et structurelles, votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un **amendement** tendant à **supprimer le texte prévu pour l'article L. 121-9 du code de l'environnement.**

Article L. 121-10 du code de l'environnement

Durée maximale du débat public - bilan et compte rendu

Actuellement, l'article 6 du décret du 10 mai 1996 prévoit que le débat public ne peut avoir une durée supérieure à quatre mois, ce délai pouvant cependant, par décision motivée de la Commission nationale du débat public, être prolongé pour une durée maximum de deux mois en cas d'expertise complémentaire.

Le projet de loi **maintient ce délai de quatre mois ainsi que la possibilité de le proroger de deux mois. Cependant, cette prolongation n'est plus conditionnée** au recours à des expertises complémentaires.

En effet, un délai de 4 mois peut être trop court s'agissant de projets donnant lieu à une participation massive du public. Ainsi, l'expérience de la DUCSAI a montré qu'il fallait particulièrement préparer la tenue des réunions publiques, et qu'un travail important d'information préalable de la population

était nécessaire avant de pouvoir véritablement envisager d'entamer le débat public de façon constructive.

Par ailleurs, le **deuxième alinéa** du texte prévu pour cet article précise que, dans le cas où la Commission nationale du débat public demande au maître d'ouvrage de compléter le dossier soumis au public, le **délai** de 4 mois (voire de 6 mois) **ne court qu'à compter de la constitution du dossier complet** par le maître d'ouvrage. Ceci doit permettre d'avoir un débat public effectif, le public étant correctement informé des enjeux, grâce au dépôt de demandes de renseignements complémentaires.

Cette précision résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement de deux amendements identiques présentés par MM. Pierre Cohen, rapporteur pour avis et Philippe Marchand, ainsi que par MM. Philippe Marchand, André Aschieri, Yves Cochet, Noël Mamère et Mme Marie-Hélène Aubert, du groupe radical, citoyen et vert.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement tendant à fixer avec précision le commencement du débat public**, en prévoyant que la Commission nationale du débat public établit et publie le calendrier de déroulement du débat public. Par ailleurs, il précise que **le débat public ne peut être prolongé que par une décision motivée de la Commission nationale du débat public. Il prévoit en outre que le délai ne court, lorsque la Commission nationale du débat public a demandé au maître d'ouvrage de compléter le dossier, qu'à compter de la réception du dossier complet par la Commission nationale du débat public.**

Le **troisième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 121-10 du code de l'environnement dispose ensuite que le **président de la Commission nationale du débat public publie un compte-rendu du débat et en dresse le bilan dans les trois mois à compter de la date de clôture du débat public.**

Le projet de loi prévoyait simplement que le bilan devait intervenir à l'issue du débat, renvoyant le délai exact à un décret. Cependant, un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, a repris les dispositions de l'article 7 du décret du 10 mai 1996, qui enserrent ces actes dans les trois mois à compter de la date de clôture du débat public.

L'imposition d'un délai semble indispensable afin d'éviter de bloquer ou de retarder les procédures ultérieures du débat public. En effet, la publication du compte rendu et du bilan n'est pas dépourvue de portée juridique, puisque l'ouverture de l'enquête publique y est subordonnée.

Ce délai a été respecté pour la publication du compte-rendu et du bilan des débats sur les projets du port du Havre et de la ligne à très haute tension entre Bouteville et Carros. En revanche, il a fallu plus de 4 mois pour

publier ces deux documents s'agissant de l'autoroute A 32 et du TGV Rhin-Rhône branche sud (la fin du débat ayant coïncidé avec la période estivale).

Le compte-rendu du débat sera rédigé soit par une commission particulière désignée à cet effet si la Commission nationale du débat public a décidé d'organiser elle-même le débat, soit par le maître d'ouvrage si la Commission nationale du débat public lui a délégué l'organisation du débat.

Le bilan est établi par le président de la Commission nationale du débat public. Il s'agit uniquement d'un bilan de forme. Il apparaît par conséquent, de l'avis même du président de la Commission nationale du débat public, que ce délai pourrait être réduit à deux mois, la Commission nationale du débat public devant voir ses moyens en personnel fortement étoffés. Votre commission des Lois vous propose donc un **amendement en ce sens**.

En outre, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement rédactionnel.

En définitive, votre commission des Lois vous propose d'adopter **trois amendements**, puis **d'adopter le texte prévu pour l'article L. 121-10 du code l'environnement ainsi modifié**.

Article L. 121-11 du code de l'environnement **Date d'ouverture de l'enquête publique**

Cet article précise expressément que **l'enquête publique ne peut intervenir qu'après la fin du débat public**. Il s'agit de s'assurer que toutes les questions soulevées lors du débat public pourront être prises en compte lors de l'enquête publique, qui cette fois-ci, doit se prononcer sur le fond du projet.

Actuellement, il n'existe pas de disposition énonçant expressément cette règle de bon sens. L'article 7 du décret du 10 mai 1996 indique simplement que le compte-rendu et le bilan sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête lors des enquêtes publiques. Cependant, il n'est pas précisé à quel moment de l'enquête publique cette remise intervient.

Le projet de loi précise donc la **règle d'antériorité du débat public sur l'enquête publique**.

Ceci concerne les projets ayant donné lieu à saisine obligatoire ou facultative de la Commission nationale du débat public.

L'ouverture de l'enquête publique ne peut être décidée qu'à compter :

- soit **de la date à partir de laquelle un débat public ne peut plus être organisé** (c'est à dire à l'expiration du délai de deux mois après la saisine de la Commission nationale du débat public si elle ne se prononce pas explicitement sur l'organisation du débat) ;

- soit **de la date de publication du bilan ;**

- soit à l'expiration du délai de trois mois (deux mois selon votre commission) fixé précédemment pour publier le compte-rendu et le bilan.

Cette précision vise à ne pas entraver la suite des opérations et résulte d'un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement à l'Assemblée nationale.

L'ouverture de l'enquête publique devra intervenir au plus tard cinq ans après ces dates. Au-delà de ce délai, l'avis de la commission sera sollicité avant de pouvoir ouvrir l'enquête publique.

Ceci résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement d'un amendement présenté par MM. Philippe Marchand, André Aschieri, Yves Cochet, Noël Mamère et Mme Marie-Hélène Aubert du groupe radical, citoyen et vert.

Cette disposition vise à éviter que des projets ne soient trop modifiés entre la clôture du débat public et l'ouverture de l'enquête publique.

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, a indiqué qu'après discussion, il était apparu à la commission opportun de ne pas laisser indéfiniment le débat public en suspens, pour éviter qu'une opération ne soit réalisée à un moment où elle ne serait plus en concordance avec le débat, et que le délai fixé paraissait raisonnable, étant donné que les autorisations de police spéciale et la mise en place des éléments nécessaires à la réalisation de l'enquête publique nécessitaient déjà plus de deux ans.

Cette disposition, bien que justifiée, pose des difficultés pratiques.

Tout d'abord, un délai de cinq ans ne semble pas exorbitant s'agissant d'un projet d'infrastructure. Un projet routier nécessite ainsi après le débat public des concertations plus techniques s'agissant de la faune, de la flore (celles-ci devant être menées pendant les quatre saisons), des reconnaissances archéologiques et autres études.

De plus, tel qu'est actuellement rédigé le texte, rien n'interdit à la Commission nationale du débat public d'exiger, cinq ans après un premier

débat, d'en organiser un second, sur des motifs qui ne sont pas précisés dans le texte. La procédure de débat public pourrait alors se transformer en procédure dilatoire. On peut même envisager qu'un projet n'ayant pas substantiellement changé en cinq ans, mais ayant vocation à être inséré dans un environnement économique, social ou naturel modifié nécessite un nouveau débat. Or, il est pratiquement certain que l'environnement aura changé, la réalisation d'un projet se faisant sur le moyen terme.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un **amendement** encadrant cette disposition, en prévoyant que **la Commission nationale du débat public ne peut décider de rouvrir un débat public que si l'économie générale du projet a été altérée.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **ainsi modifié.**

Article L. 121-12 du code de l'environnement

Décision prise par le maître d'ouvrage de poursuivre le projet

Cet article vise à **remédier aux critiques visant l'après débat public.** En effet, il arrive fréquemment que des études complémentaires soient décidées après la fin du débat public, et que leur prise en compte conduise à l'adoption de modifications, parfois importantes, par rapport à ce qui était exposé.

Les populations ont alors un sentiment de frustration, lorsqu'après avoir été abondamment informées, elles découvrent plusieurs mois plus tard un projet totalement bouleversé.

Le projet de loi oblige donc désormais le maître d'ouvrage (ou, à défaut, la personne publique responsable du projet) à rendre publiques, dans un délai de six mois après la publication du bilan du débat public, sa décision de poursuivre ou non le projet, ainsi que les modalités de cette poursuite et les modifications éventuellement apportées au projet.

Le maître d'ouvrage a intérêt à prendre et à publier la décision post-débat public afin de purger le contentieux de légalité externe au plus tôt et de rompre ainsi avec la théorie des opérations complexes. S'il ne le fait pas, la déclaration d'utilité publique pourra être annulée en aval, au motif de l'absence de cette décision et/ou en invoquant l'exception d'illégalité à l'encontre d'actes irréguliers relatifs au débat en amont.

Il s'agit de responsabiliser le maître d'ouvrage. De plus, cet acte pourrait emporter des conséquences juridiques et permettre au juge administratif de vérifier si le maître d'ouvrage a bien tenu compte des observations formulées par la Commission nationale du débat public ou la commission particulière ayant suivi le projet.

Afin d'assurer la plus grande transparence, cet acte est publié et transmis la Commission nationale du débat public. Il est donc attaquant dans les deux mois de cette publication dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

En outre, le **deuxième alinéa** de cet article prévoit lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est une **collectivité territoriale**, cet acte donne lieu à une **délibération**, toujours dans un objectif de responsabilisation du maître d'ouvrage.

Il apparaît en effet normal que le public soit dûment informé des suites du débat public.

Le délai de six mois prévu pour que le maître d'ouvrage publie sa décision de poursuivre le projet semble excessif. Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un **amendement** le réduisant à trois mois.

En outre, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement rédactionnel.

Votre commission des Lois vous propose donc d'**adopter deux amendements**, puis d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 121-12 du code de l'environnement ainsi modifié.**

Article L. 121-13 du code de l'environnement

**Forclusion du délai de recours à l'encontre
d'irrégularités de la procédure de débat public**

Le présent projet de loi vise à réduire le risque contentieux par une plus grande participation du public, en désamorçant en amont les difficultés.

Le rapport du Conseil d'Etat avait indiqué qu'un consensus existait pour affirmer que les limites en matière de complexité étaient atteintes, et qu'il ne pouvait être question d'augmenter encore les risques d'annulation pour vice de procédure.

Par conséquent, cet article indique les **règles de forclusion des délais de recours à l'encontre de la procédure de débat public, afin d'assurer une sécurité juridique aux actes intervenant ultérieurement.**

Ainsi, **aucune irrégularité relative à la procédure de débat public ne peut être invoquée :**

- lorsque l'acte par lequel la Commission nationale du débat public a renoncé à organiser un débat public (elle-même ou par l'entremise du maître d'ouvrage) est devenu définitif, c'est à dire deux mois à compter de la date à laquelle la Commission nationale du débat public a renoncé au débat

public (soit deux mois à compter de sa décision explicite, soit deux mois à compter de sa décision implicite, c'est à dire en tout quatre mois après sa saisine) ;

- lorsque l'acte par lequel le maître d'ouvrage décide de la poursuite du projet après la fin du débat public est devenu définitif ;

. si le maître d'ouvrage est une personne publique, l'acte devient définitif à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de sa publication ;

. si le maître d'ouvrage est une personne privée, un recours devant le juge civil reste ouvert si l'acte a causé un dommage à autrui. A cette occasion, le requérant peut demander au juge de constater la nullité de l'acte pour non conformité aux lois et règlements.

Cette décision pourra faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir mais ne pourra être ultérieurement contestée par la voie de l'exception d'illégalité après l'expiration du délai de recours contentieux.

A ensuite été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement par l'Assemblée nationale un amendement rédactionnel présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis.

Cette disposition revêt une importance considérable. Reste cependant l'hypothèse d'un projet dont le maître d'ouvrage est une personne privée.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter le texte prévu pour l'article L. 121-13 du code de l'environnement ainsi modifié.

Article L. 121-14 du code de l'environnement
Décret en Conseil d'Etat

Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

En première lecture à l'Assemblée nationale a été adopté un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, avec l'avis favorable du Gouvernement, tendant à supprimer des dispositions que ce décret devait « notamment » prendre, au motif que cette précision était sans portée normative, précision à laquelle votre rapporteur ne peut que souscrire.

Ce décret définira essentiellement la listes des catégories de projets d'équipement ou d'aménagement soumis à débat public.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter le texte prévu pour l'article L. 121-14 du code de l'environnement sans modification.

CHAPITRE II CONCERTATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les textes existants

Actuellement, les seules dispositions normatives organisant la concertation entre les administrations d'Etat, et entre l'Etat et les collectivités locales sont **la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes et son décret d'application n° 55-1064 du 4 août 1955**.

Ces textes ne visent cependant qu'à assurer la coordination de l'action des pouvoirs publics **lorsque des travaux publics intéressant à la fois la défense nationale et des services civils**, ou des constructions immobilières intéressant la défense nationale sont engagés.

La **procédure de concertation prévue par le décret du 4 août 1955 est particulièrement complexe**, puisque selon la nature et l'importance des travaux, la concertation est organisée, à l'échelon central ou à l'échelon local¹, au moyen d'une conférence.

Lorsque cette conférence ne parvient pas à un accord, elle renvoie le dossier à une commission des travaux mixtes (composée à parité de civils et de militaires) si l'instruction est centrale.

Si l'instruction est locale, la procédure laisse trois mois aux différents services pour faire connaître leurs observations. Ensuite, la conférence soumet les litiges subsistant au préfet (si elle ne décide pas de renvoyer le dossier à l'échelon central). Si dans un délai d'un mois il n'a pu être trouvé d'accord, le dossier est transmis au ministre dont relève le service ayant ouvert la conférence. Le ministre dispose alors d'un mois pour rechercher un accord avec les autres ministres intéressés, à défaut de quoi le dossier est transmis à la commission des travaux mixtes.

La commission des travaux mixtes, échelon suprême de la concertation, émet un avis motivé au vu duquel il est statué par décret en Conseil d'Etat. **La procédure d'instruction mixte s'étale sur environ un an.**

¹ *Les projets instruits à l'échelon central doivent entraîner une dépense minimale de 100 millions de francs et présenter certaines caractéristiques techniques. Les projets instruits à l'échelon local doivent entraîner une dépense minimale de 50 millions de francs et correspondre à certains types de travaux. En outre, le décret du 4 août 1955 définit les projets qui, par nature, quelle que soit leur importance financière, relèvent de l'instruction centrale ou de l'instruction locale.*

La commission des travaux mixtes existe toujours mais ne se réunit au mieux qu'une fois par an. Quant à la procédure d'instruction mixte, elle est engagée, à l'échelon central, une vingtaine de fois par an au sein du ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales) et de 30 à 40 fois par an au sein du ministère de l'Équipement (Direction des routes).

2 - Une procédure dévoyée et critiquée

L'utilité publique d'un projet pourra être différemment appréciée par des administrations traditionnellement bâtisseuses (Équipement, Défense) et par celles à vocation préservatrice (Agriculture, Environnement, Culture). « **L'instruction mixte** » s'est transformée à partir de 1977 en une procédure interministérielle permettant aux différentes administrations, en particulier le ministère chargé de l'Environnement, d'émettre leurs points de vue.

Il s'agit là d'un dévoiement de la procédure.

Le rapport du Conseil d'Etat de 1999 « Rénover l'utilité publique aujourd'hui » soulignait les insuffisances de cette procédure de l'instruction mixte à l'échelon central (IMEC) et sa lourdeur.

Ce sont ainsi 70 exemplaires du même dossier qui doivent être envoyés à la direction générale des collectivités locales qui les répartit ensuite entre les services.

Personne ne conteste la nécessité, pour certains projets d'une relative importance, d'une concertation inter-services, qui permet de tenir compte des diverses contraintes techniques, notamment des ministères, des forces nationales mais aussi de l'aéronautique et toutes les polices spéciales.

Cependant, la procédure a été totalement dévoyée et est devenue une sorte de deuxième enquête publique, à ceci près qu'elle ne se déroule pas auprès du public mais devant des fonctionnaires parisiens, et qu'elle ne se déroule pas sur le lieu du projet, mais à Paris.

En effet, **aucune articulation n'est prévue avec la procédure d'enquête publique, qui peut très bien être ouverte alors que l'instruction mixte est en cours.** Le décret précise simplement que l'instruction précède obligatoirement la déclaration d'utilité publique, mais non le début de l'enquête publique.

Cette imprécision permet à certaines administrations de contester le bien fondé d'un projet, alors même que l'enquête publique a déjà eu lieu, pour des raisons qui n'ont plus aucun lien avec la défense nationale.

En l'état actuel des choses, l'instruction mixte est déconnectée du processus d'information et de consultation du public. Le rapport préconise au contraire que **le processus de consultation interadministrative soit mis en**

œuvre et conclu avant le début de l'enquête publique, de telle sorte que le public soit à même d'en connaître les résultats, quitte à ce que la concertation administrative soit réouverte après l'enquête publique au cas où celle-ci mettrait en lumière des éléments auxquels on n'aurait pas porté une attention suffisante avant.

En effet, la population ne peut considérer une consultation comme crédible si l'instruction mixte et un avis du Conseil d'Etat remettent soudainement en cause un projet au sujet duquel a déjà été menée une concertation.

Par ailleurs, **les collectivités locales** critiquent la dérive de cette procédure qu'elles analysent comme une **atteinte à leur libre administration**.

Les réformes importantes comme la décentralisation ont des effets seulement après 10 ou 15 ans. Aujourd'hui, les grandes villes et les régions sont devenues des opérateurs à part entière et mènent leur propre stratégie.

Rappelons en effet que les collectivités locales, les établissements publics, et même les personnes morales de droit privé investies d'une mission d'intérêt général, peuvent demander et poursuivre l'expropriation.

Lorsqu'est en cause un projet ayant pour origine une **collectivité locale**, celle-ci **doit être associée au processus de concertation interadministrative**.

Or, **pour les collectivités locales, la mise en œuvre de cette procédure se traduit par une prise en charge du dossier par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, suivie d'une discussion interministérielle dans laquelle les élus locaux sont représentés de manière peu satisfaisante**. Il n'y a pas en principe de réunions organisées entre eux. Tout se passe par correspondance. Une déconcentration permettrait d'organiser des réunions avec les élus et de réduire substantiellement les délais de la concertation. Une fois de plus, la **déconcentration apparaît comme le nécessaire corollaire de la décentralisation**.

L'instruction mixte présente surtout le défaut d'allonger considérablement les délais de procédure, alors même que la durée d'un mandat municipal paraît relativement court pour mener à bien des travaux d'importance.

En outre, les subtilités de l'instruction mixte fragilisent les projets sur le plan contentieux. **L'opposition d'un seul service suffit par exemple à rendre obligatoire la saisine de la commission des travaux mixtes et, postérieurement, la reconnaissance de l'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. Le préfet est donc automatiquement dessaisi de sa compétence**.

Aujourd'hui, il apparaît que **la procédure ne prend pas suffisamment en compte les besoins de concertation, qui dépassent les questions de défense, tout en se révélant particulièrement lourde.**

L'obligation de prendre officiellement parti sur la solution à adopter après arbitrage des différents intérêts en cause permettrait que soient mis clairement en lumière et soumis au public les **problèmes que devraient soulever les autorisations de travaux postérieures à la déclaration d'utilité publique.** Ainsi pourrait-on dans une certaine mesure se prémunir contre le paradoxe actuel conduisant à ce qu'un projet entériné solennellement par le biais d'une déclaration d'utilité publique puisse être ensuite entravé, au nom d'une **police spéciale**, par l'une des autorités administratives qui auraient dû normalement être conduites à s'exprimer avant la mise à l'enquête.

Le groupe d'étude préconisait donc qu'il soit mis fin au système de l'instruction mixte issu de la loi de 1952 et que lui soit substituée une concertation interadministrative.

Le présent chapitre vise donc à **moderniser des mécanismes devenus obsolètes, et à ne pas limiter la procédure de concertation aux seules questions intéressant à la fois la défense nationale et les services civils.** En outre, le nouveau dispositif assure **l'articulation entre la phase de concertation et l'ouverture de l'enquête publique.**

Article 50

(art. L. 1331-1 à L. 1331-3 du code général
des collectivités territoriales)

Concertation sur les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages des collectivités locales

Cet article crée un nouveau Titre III intitulé « Concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales » au sein du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales. En conséquence, l'intitulé du livre III est modifié afin de préciser qu'il concerne, en plus des biens, les travaux des collectivités territoriales, de leurs établissements et de leurs groupements.

Ce nouveau titre comprend trois articles.

Article L. 1331-1 du code général des collectivités territoriales

Objet et champ d'application de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales

Le nouvel **article L. 1331-1 du code général des collectivités territoriales** détermine les modalités de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

1. Champ d'application de la concertation

Le **premier alinéa** de l'article L. 1331-1 nouveau du code général des collectivités territoriales détermine le **champ d'application** de la concertation.

Celle-ci concerne les projets des collectivités territoriales, de leurs établissements publics s'agissant de projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages. Sont donc exclus les projets des sociétés d'économie mixte locales, qui sont des personnes privées.

Cependant, la rédaction de cet article permet d'englober dans le champ de la concertation les travaux privés ou la réalisation d'ouvrages qui ne relèvent pas de travaux publics ou la domanialité publique.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** prévoyant que seront également concernés les projets des établissements publics de coopération intercommunale.

Le champ d'application recouvre deux critères alternatifs:

- les projets dont le **coût est supérieur à un seuil** ;
- **les projets répondant à des critères physiques ou géographiques définis par décret en Conseil d'Etat.**

Actuellement, le décret n° 55-1064 du 4 août 1955 sur les travaux mixtes ne soumet à la concertation obligatoire :

- que les projets des collectivités locales dont le coût est supérieur à 50 ou 100 millions de francs, selon que la concertation se déroule à un échelon central ou local;
- ou qui répondent à des critères physiques ou géographiques (stations de radiodiffusion et de télévision, centrales hydrauliques, phares, tunnels...).

La notion de critère physique permet traditionnellement au ministère de la défense d'apprécier, en fonction de leur localisation, les projets au regard des impératifs de sécurité.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le décret devrait prévoir que sont concernées les mêmes catégories de projets que celles visées par le décret de 1955. Cependant, les seuils devraient être réévalués par rapport au seuil actuel de 50 millions de francs.

Il serait souhaitable que les seuils hauts concernant l'échelon central puissent être harmonisés avec d'autres seuils, particulièrement le seuil LOTI de 545 millions de francs.

2. Objet de la concertation

Le **deuxième alinéa** du texte proposé pour l'article L. 1331-1 nouveau du code général des collectivités territoriales précise ensuite **l'objet de la concertation** :

- s'assurer que le projet ne porte atteinte à aucun **intérêt public civil ou militaire dont l'Etat a la charge** ;

- veiller au respect des **dispositions législatives et réglementaires**.

Deux législations particulièrement sensibles sont citées : celle applicable au fonctionnement et à l'intégrité des installations ou ouvrages intéressant la défense nationale (article L. 1111-7 du code général des collectivités territoriales), et celle confiant à l'Etat la mission de veiller à la prise en compte des projets d'intérêt général (article L. 121-9 du code de l'urbanisme, s'agissant principalement de la procédure d'expropriation).

En première lecture à l'Assemblée nationale a été adopté un amendement de codification avec l'avis favorable du Gouvernement.

Votre commission des Lois vous propose donc d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 1331-1 du code général des collectivités territoriales ainsi modifié**.

Article L. 1331-2 du code général des collectivités territoriales **Modalités de la concertation**

Le nouvel article L. 1331-2 du code général des collectivités territoriales prévoit les **modalités de la concertation**.

1. Déconcentration de la concertation

Le **premier alinéa** prévoit que c'est le président¹ de l'organe délibérant de la collectivité locale ou de son établissement public qui initie la concertation, en saisissant le représentant de l'Etat.

En effet, **le préfet conduit la concertation**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le préfet de département devrait être compétent, y compris dans le cas de projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages du conseil régional.

Cette prévalence est globalement jugée satisfaisante, puisqu'elle permet une **déconcentration** bien venue. Cependant, certains se sont opposés

¹ Cette précision a été ajoutée à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, le Gouvernement ayant émis un avis favorable.

à ce rôle du préfet lors de la discussion à l'Assemblée nationale, comme M. Marc-Philippe Daubresse.

Ainsi, il n'y aura plus dessaisissement du préfet et prise en charge par la Direction générale des collectivités territoriales, ce qui laissait auparavant les collectivités locales dans l'expectative et rallongeait considérablement les délais de procédure.

2. Appréciation de la concertation

Il appartiendra au représentant de l'Etat, à l'issue de la concertation, d'en dresser le **procès-verbal**. Conformément à une jurisprudence constante de la Commission d'accès aux documents administratifs, ce document n'est **pas communicable** au public. En effet, il contient des éléments touchant au secret de la défense nationale ou au secret des délibérations des autorités exécutives.

Par ailleurs, **si**, à l'issue de la concertation, le préfet estime que la concertation n'a pas permis de réduire toutes les difficultés et que des **modifications demeurent nécessaires, il adresse une lettre motivée au maître d'ouvrage.**

A été adopté un amendement présenté par MM. René Dosière, Henri Emmanuelli et les membres du groupe socialiste, tendant à substituer aux mots « le respect de la légalité » les mots « justifiées par des dispositions législatives ou réglementaires ».

Si cet amendement a reçu l'avis favorable de la commission, le Gouvernement s'y est opposé. En effet, en vertu de l'article 72 de la Constitution, le représentant de l'Etat a la charge du respect des lois et doit pouvoir adresser des observations motivées sur les points du projet qui, au regard des dispositions législatives, notamment au regard des polices spéciales, seraient susceptibles de faire obstacle à sa réalisation en ne permettant pas la délivrance des autorisations nécessaires. Il paraît en effet préférable que ces obstacles soient soulevés en amont au niveau de la concertation, plutôt qu'au moment de la réalisation des travaux.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un **amendement** de rétablissement du texte du projet de loi initial.

Cette lettre ne peut empêcher l'ouverture de l'enquête publique. Si la collectivité territoriale n'en tient pas compte, **le préfet pourra déférer au tribunal administratif la délibération correspondante de la collectivité au titre du contrôle de légalité.**

Parallèlement, il rédige des conclusions motivées relatant le déroulement de la procédure et indiquant les éléments principaux sur lesquels a porté la concertation et, le cas échéant, les désaccords qui subsistent. Elles

portent également sur les modifications éventuellement demandées dans la lettre adressée au maître d'ouvrage.

Ces **conclusions motivées** se distinguent du procès-verbal en ce qu'elles sont **consultables lors de l'enquête publique** du fait qu'elles doivent être jointes au dossier d'enquête, ainsi que le prévoit le **troisième alinéa**.

On peut donc penser que les conclusions de cette concertation auront une grande influence lors de l'enquête publique. On imagine difficilement un maître d'ouvrage passer outre ces observations.

3. Règle d'antériorité de la concertation sur l'enquête publique

Par ailleurs, le **dernier alinéa** du texte prévu pour l'article L. 1331-2 nouveau du code général des collectivités territoriales prévoit que **la procédure de concertation a lieu avant l'ouverture de l'enquête publique**.

Il s'agit là d'une grande amélioration, qui résulte d'une préconisation du rapport du Conseil d'Etat.

L'arrêté d'ouverture de l'enquête publique ne pourra donc être publié tant que la concertation ne sera pas achevée. Le projet de loi vise toutes les enquêtes publiques indifféremment (une cinquantaine).

Tous les projets soumis à la présente procédure de concertation entreront dans le champ d'application de l'article L. 123-1 du code de l'environnement (enquêtes Bouchardeau sur les projets ayant un impact significatif sur l'environnement), en raison de seuils financiers beaucoup plus bas en matière d'enquête publique (12 millions de francs) qu'en matière de concertation entre l'Etat et les collectivités locales (50 ou 100 millions de francs).

On peut penser que si la procédure de concertation met en lumière des motifs d'illégalité ou d'atteinte à un intérêt public civil ou militaire, l'enquête publique ne sera pas ouverte (par le préfet s'il y a expropriation, par la collectivité publique lorsqu'aucune déclaration d'utilité publique n'est nécessaire, conformément à l'article 53 du projet de loi), en raison des risques d'annulation de la procédure.

Ces nouvelles dispositions doivent **favoriser le dialogue entre les collectivités locales et les services de l'Etat hors de tout contentieux** et avant l'adoption de décisions définitives. Elle permet aux collectivités locales de disposer d'expertises juridiques susceptibles de consolider la base légale de leurs projets.

Cette réforme paraît donc à bien des égards très positive.

Cependant, conformément à une préconisation du rapport du Conseil d'Etat, il paraît utile de fixer une durée maximale pour la concertation. La **durée de la concertation** n'est pas encadrée par la loi, cette question étant renvoyée à un décret en Conseil d'Etat.

Actuellement, l'article 4 de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes prévoit que chaque service doit faire connaître ses observations dans un délai de trois mois, le silence valant avis favorable.

Le décret du 4 août 1955 est plus précis, puisque s'il prévoit également un délai de trois mois pour les services pour faire connaître leurs observations, il le complète en précisant que si la commission des travaux mixtes doit être saisie à l'issue de l'instruction mixte, le service constructeur est tenu d'adresser le dossier dans un délai d'un mois.

Par ailleurs, à l'échelon local, si le préfet est saisi, il doit s'efforcer de concilier les intérêts en présence dans le délai d'un mois. En cas de non-accord dûment constaté, le chef de service ayant ouvert la conférence transmet aussitôt le dossier au ministre dont il relève, celui-ci ayant alors un délai d'un mois pour rechercher un accord avec les autres ministres intéressés. En ultime recours, le dossier est alors transmis à la commission des travaux mixtes. Il n'est **pas fixé de délai à cette commission pour se prononcer**.

Il paraît cependant utile de prévoir la durée de la concertation dans la loi, afin de ne pas encore allonger la durée des procédures. Par conséquent, votre commission vous propose d'adopter un **amendement** limitant la durée de la concertation à 6 mois.

Se pose la question des conséquences juridiques d'un dépassement de la durée maximale de la procédure. Il pourrait s'agir d'une faute de l'Etat, le préfet étant chargé de la conduite de la concertation, susceptible d'engager sa responsabilité en cas de préjudice. En tout état de cause, il n'est pas dans l'intention du législateur de frapper de nullité la procédure de concertation en cas de dépassement de la durée maximale de la procédure.

Votre commission des Lois vous propose donc **d'adopter deux amendements, puis d'adopter le texte prévu pour l'article L. 1331-2 du code général des collectivités territoriales ainsi modifié**.

Article L. 1331-3 du code général
des collectivités territoriales
Décret en Conseil d'Etat

Le nouvel **article L. 1331-3** du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un **décret en Conseil d'Etat** précise les conditions et les modalités d'application du chapitre, « notamment la durée maximale de la procédure de concertation ».

Cette rédaction ne paraissant pas très normative, votre rapporteur vous proposera un **amendement**, d'autant plus que la question de la durée de la concertation a été réglée par un amendement à l'article précédent.

Le décret devrait fixer les seuils financiers.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 1331-3 du code général des collectivités territoriales ainsi modifié.**

Article 51

Concertation inter-administrative au sein de l'Etat ou de ses établissements publics

Actuellement, la concertation au sein de l'Etat et de ses établissements publics est régie par la loi du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes et son décret d'application n° 55-1064 du 4 août 1955 précédemment cités.

Elle ne paraît plus correspondre aux besoins. Il a par ailleurs paru **opportun** au Gouvernement **de réformer parallèlement la concertation entre l'Etat et les collectivités locales et la concertation au sein des organes de l'Etat**, afin d'afficher clairement que l'Etat s'applique à lui-même et ses établissements publics les principes de concertation imposés aux collectivités locales.

Le **premier alinéa** traite donc du **champ d'application** de la concertation interadministrative, qui concerne donc également les projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages dépassant un seuil financier ou répondant à des critères physiques ou géographiques fixés par décret en Conseil d'Etat.

Le projet de loi initial prévoyait que seuls les projets de travaux étaient concernés, mais un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement à l'Assemblée nationale afin d'harmoniser ce point sur la concertation entre l'Etat et les collectivités locales.

Dans la même optique a été adopté un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, toujours avec l'avis favorable du Gouvernement, précisant que le critère serait « physique » et non pas « technique ».

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les seuils seront définis par catégorie de projets, mais ils devraient être les mêmes qu'ils s'agisse des projets de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Dans un **deuxième alinéa** sont définis les **objectifs** de la concertation inter-administrative, qui sont cependant resserrés par rapport à ceux de la concertation entre les collectivités locales et l'Etat. Ils ne portent que sur la conciliation de l'ensemble des intérêts publics, civils ou militaires dont l'Etat a la charge.

Il paraît en effet inutile de prévoir qu'elle doit veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires qui s'imposent déjà à ces services.

Il est indiqué sans plus de précision que la concertation est organisée par l'Etat. La définition de l'échelon ou de l'autorité compétente relève en effet de l'organisation interne des services, qui relève du pouvoir réglementaire.

Enfin, comme pour la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, la procédure doit se dérouler **préalablement à l'ouverture de l'enquête publique** et ses conclusions motivées sont jointes au dossier de l'enquête publique.

Par coordination avec l'article précédent, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** prévoyant que la concertation ne doit pas durer plus de six mois.

Le rapport du Conseil d'Etat préconisait que la Commission nationale du débat public veille à rendre cohérent le déroulement du processus de la concertation inter-administrative. Ceci paraît cependant difficilement compatible avec l'exigence d'une structure légère.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 51 ainsi modifié.**

Article 52

Abrogation de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952

Du fait des nouvelles procédures de concertation introduites par les articles 50 et 51 du projet de loi, la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 se trouve sans objet et est donc abrogée.

Pour éviter tout vide juridique, cette abrogation n'interviendra que lorsque le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 1331-3 du code général des collectivités territoriales sera entré en vigueur. Toutefois, il est prévu que l'abrogation interviendra au plus tard un an après la publication de la présente loi.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 52 sans modification.**

CHAPITRE III PROCÉDURE D'ENQUÊTE PUBLIQUE

Outre des procédures spécifiques, applicables par exemple aux installations classées ou en zone urbaine (article L. 300-2 du code de l'urbanisme), une enquête publique doit être conduite dans deux hypothèses :

- préalablement à la déclaration d'utilité publique nécessaire pour permettre l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers. Cette enquête est prévue par les articles L. 11-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- avant la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux susceptibles d'affecter l'environnement. Cette procédure a été instituée par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dite « loi Bouchardeau ». Elle concerne les opérations figurant au tableau annexé au décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi précitée, et est régie par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, au sein duquel la loi du 12 juillet 1983 a été codifiée.

En outre, des opérations peuvent à la fois affecter l'environnement et donner lieu à des expropriations, notamment s'agissant de travaux de grande ampleur (construction de voies ferrées ou installation d'ouvrages hydroélectriques par exemple). Une procédure spécifique est donc prévue par les articles R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le présent chapitre du projet de loi tend donc à aménager ces différentes procédures, dans un souci de décentralisation et de simplification.

Article 53

Décentralisation de la décision d'ouverture des enquêtes publiques

Cet article tend à compléter l'article L. 123-1 du code de l'environnement.

Actuellement, l'article L. 123-1 du code de l'environnement précise que les aménagements, ouvrages ou travaux exécutés par des personnes **publiques ou privées** sont soumises à enquête publique quand elle sont susceptibles d'affecter l'environnement.

Il prévoit expressément que la réalisation de ces projets est précédée d'une enquête publique.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit que le **champ d'application** de ces enquêtes est circonscrit par décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets fixent la liste des catégories d'opérations visées ainsi que les seuils et critères techniques servant à les définir.

Le **paragraphe I** de l'article 53 du projet de loi rassemble les deux alinéas qui forment l'actuel article L. 123-1 du code de l'environnement en un paragraphe.

Le **paragraphe II** de l'article 53 du projet de loi prévoit la **décentralisation de l'ouverture de l'enquête publique** s'agissant des projets d'une **collectivité locale**, d'un groupement de collectivités locales ou d'un des établissements publics en dépendant.

Le projet de loi initial ne prévoyait pas les projets des groupements de collectivités territoriales et les établissements publics en dépendant. L'adoption d'un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement a remédié à cet oubli.

Actuellement, la procédure d'ouverture d'enquête publique n'est prévue que par l'article 7 du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris en application de la loi dite Bouchardeau. Il prévoit que l'enquête publique est « ouverte et organisée par arrêté du **préfet** », ou par arrêtés conjoints des préfets des départements intéressés si l'opération est réalisée sur le territoire de plusieurs départements.

Il s'agit là encore de la reprise d'une préconisation du rapport du Conseil d'Etat, afin de tirer toutes les conséquences de la décentralisation.

La décision est prise par le **président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement**. A cet égard, a été adopté un amendement du rapporteur pour avis précisant que « le président de l'organe délibérant » et non « l'exécutif » prend cette décision.

Il paraît justifié que cette précision ait une valeur législative, puisqu'elle constitue un aménagement des compétences des collectivités territoriales.

La **deuxième phrase** du texte prévu pour le paragraphe II de l'article L. 123-1 du code de l'environnement prévoit cependant une dérogation à cette décentralisation de la décision d'ouverture de l'enquête publique. Il s'agit des hypothèses relevant de la procédure mixte étudiée précédemment, relative aux **projets nécessitant une déclaration d'utilité publique afin de procéder à une expropriation, et ayant un impact sur l'environnement**.

Dans ce dernier cas, la décision est prise par « l'autorité compétente de l'Etat ». Il en va de même pour les enquêtes préalables à déclaration d'utilité publique n'affectant pas l'environnement.

En effet, le rapport du Conseil d'Etat indiquait qu'il existait des obstacles d'ordre constitutionnel s'opposant à ce qu'une telle décision puisse être prise par une collectivité locale ¹.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter le texte prévu pour l'article 53 sans modification.**

Article 54

(art. L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

Harmonisation des procédures de désignation et des pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête

Cet article prévoit **d'harmoniser les pouvoirs et les conditions de nomination** du commissaire-enquêteur ou des membres des commissions d'enquête chargés de conduire les différents types d'enquêtes publiques.

Actuellement, les commissaires enquêteurs sont en effet nommés selon des procédures différentes et ont des pouvoirs également différents, selon qu'ils interviennent dans le cadre d'enquêtes type Bouchardeau ou dans le cadre d'enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique.

L'actuel article L. 123-4 du code de l'environnement prévoit en effet que **dans le cadre d'une enquête type Bouchardeau**, le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont **nommés par le président du tribunal administratif** ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin, parmi les personnes figurant sur une liste d'aptitude ².

- L'actuel article L. 123-9 du code de l'environnement prévoit que le commissaire enquêteur peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants, entendre toutes personnes et **convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.**

Il peut en outre organiser, sous sa présidence, une **réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage.**

¹ Article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

² Cette liste est établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue. Elle fait l'objet d'au moins une révision annuelle. Le choix du président du tribunal administratif n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal.

- En revanche, **dans le cadre d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (articles R. 11- 4 et R. 11-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)**, le préfet désigne le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête dont il nomme le président sur une liste établie nationale établie annuellement par le ministre de l'équipement ou sur une des listes départementales établies annuellement par les préfets.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête s'appuie principalement sur les observations portées au registre public. Par ailleurs, l'article R. 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que le commissaire enquêteur ou la commission entend toutes les personnes qu'il paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant s'il le demande.

La **principale différence** réside donc dans l'absence de **réunions publiques**.

- En outre, les **articles R. 11-14-1 et suivants relatifs à la procédure dite mixte (expropriation publique et impact sur l'environnement) prévoient que le préfet saisit le président du tribunal administratif afin qu'il désigne** le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête.

Il est prévu la tenue d'un registre public, des permanences du commissaire enquêteur, qui peut visiter des lieux dans les mêmes conditions que pour une enquête « Bouchardeau », ainsi que **l'organisation de réunions publiques (avec l'accord du préfet)**.

L'article 54 du projet de loi opère donc un **alignement** des pouvoirs du commissaire ou du président de la commission d'enquête dans le cadre d'une enquête préalable à déclaration d'utilité publique sur ceux –plus importants- prévus dans le cadre d'une enquête portant sur un projet ayant un impact sur l'environnement, en modifiant l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le **projet de loi initial** prévoyait une **simple possibilité d'alignement**. Cependant, l'adoption d'un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, à **l'Assemblée nationale** avec l'avis favorable du Gouvernement a transformé ce droit d'option en **obligation en ce qui concerne les pouvoirs du commissaire enquêteur** ou de la commission d'enquête.

En revanche, l'alignement des conditions de nomination reste optionnel. Cette disposition vise à limiter l'incertitude juridique résultant de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a annulé des nominations de commissaires enquêteurs par le président du tribunal administratif lorsque le préfet était compétent.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** prévoyant un alignement automatique des conditions de nomination, cette disposition étant un signe fort d'indépendance et de neutralité du commissaire enquêteur.

En outre, l'Assemblée nationale a en première lecture adopté avec l'avis favorable du Gouvernement un amendement rédactionnel présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis.

Il s'agit là de la seule disposition du projet de loi concernant les commissaires enquêteurs, à part l'obligation d'en compter un parmi les membres de la Commission nationale du débat public.

Leur rôle est pourtant prépondérant.

Ainsi, le commissaire enquêteur doit ainsi assurer le droit à la contre-expertise. A cet égard, si l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 1995 dite «**loi Barnier**» **donne au commissaire enquêteur la faculté de solliciter le président du tribunal administratif aux fins de désignation d'un expert, ce droit est privé de toute portée utile, dès lors que le décret d'application n'a pas été adopté.**

Les contours de la fonction sont imprécis. S'il n'est pas un expert, il doit cependant avoir une maîtrise technique suffisante afin d'exercer une analyse critique des éléments fournis par le maître d'ouvrage. De plus, la question se pose de savoir s'il doit se limiter à tenir des permanences et noter les observations du public, ou jouer le rôle d'un véritable médiateur social.

Il s'agit d'une quasi-profession, qui n'est que partiellement organisée et structurée¹ et est exercée à temps partiel, le plus souvent par des retraités.

Ils ont souvent critiqués par les élus, qui leur reprochent de prendre en compte le coût financier d'un projet. En outre, les élus regrettent le décalage entre le temps du projet et le temps politique, l'avis négatif d'un commissaire enquêteur sur un projet porté par un élu pouvant retarder le projet de 2 à 3 ans, rendant sa réalisation impossible avant les élections suivantes. En revanche, les associations (généralement de défense des usagers et de l'environnement), jugent les commissaires enquêteurs (dont beaucoup sont des fonctionnaires à la retraite) trop peu critiques.

Le rapport du groupe d'étude préconisait de réexaminer les conditions de recrutement et de formation des commissaires enquêteurs, de revoir les conditions d'établissement et de mise à jour des listes et de diversifier le recrutement quant à l'âge, l'origine professionnelle et la formation, en attirant davantage de personnes ayant une expérience du secteur privé.

¹ la compagnie nationale des commissaires enquêteurs (association loi de 1901) ne regroupe qu'une minorité d'entre eux.

Un volet réglementaire devrait prochainement réformer leur profession, selon les informations fournies à votre rapporteur.

Cependant, le commissaire enquêteur se voit **implicitement doté de nouveaux pouvoirs par le projet de loi. En effet, si un débat a été organisé en amont, à l'occasion duquel certains engagements ont été pris par le maître d'ouvrage, il reviendra au commissaire enquêteur la tâche délicate de donner son avis sur la question de savoir si ces engagements ont été effectivement tenus.**

Le rapport du Conseil d'Etat préconisait d'ailleurs que ce soit la Commission nationale du débat public qui impulse l'évolution de la fonction de commissaire enquêteur, par la publication de recommandations du type guide de bonnes pratiques, et à terme par l'attribution à cette instance d'une compétence d'harmonisation des formations dispensées aux commissaires enquêteurs.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 54 ainsi modifié.**

Article 55

(art. L. 123-14 du code de l'environnement)

Versement d'une provision pour la conduite de l'enquête publique

Cet article complète l'article L. 123-14 du code de l'environnement relatif à la prise en charge par le maître d'ouvrage des frais de l'enquête publique.

En effet, cet article prévoit que le maître d'ouvrage prend notamment en charge **l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, ainsi que les frais nécessités par la mise à disposition des moyens matériels nécessaires au déroulement de l'enquête publique.**

Ces dispositions ne sont pas modifiées.

Or, en pratique, on observe parfois un manque de diligence des maîtres d'ouvrage à prendre en charge les frais de l'enquête, ce qui peut faire obstacle à son bon déroulement.

Par conséquent, l'article 55 du projet de loi complète l'article L. 123-14 du code de l'environnement en précisant qu'**à la demande du commissaire enquêteur** ou du président de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif (ou un magistrat désigné à cet effet), ordonne le versement par le maître d'ouvrage d'une **provision** dont il définit le montant. Il s'agit d'un droit pour le requérant, aucune condition d'urgence ou de forme n'étant exigée.

L'ouverture de l'enquête publique ne peut alors intervenir qu'après le versement de cette provision.

Votre commission des Lois vous propose d' **adopter l'article 55 sans modification.**

Article 55 bis (nouveau)

(art. 2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997

portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France »

en vue du renouveau du transport ferroviaire)

Composition du Conseil d'administration de Réseau ferré de France

Il s'agit d'un article additionnel concernant la composition du conseil d'administration de Réseau ferré de France, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Jean-Michel Marchand, André Aschieri, Yves Cochet, Noël Mamère et Mme Marie-Hélène Aubert, du groupe radical, citoyen et vert, Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, s'en était remise à la sagesse de l'Assemblée.

Cet amendement tendait à ce que le conseil d'administration comprenne au moins un représentant de la fédération des associations d'usagers des transports. Rectifié à la demande du rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen, il prévoit que le **conseil d'administration comprend « un représentant des associations d'usagers des transports »**.

La ministre avait estimé cet amendement inutile, le Réseau ferré de France n'étant pas un transporteur ferroviaire et n'ayant pas d'infrastructures ou d'installations directement accessibles au public. En effet, le service public géré ne fait l'objet que d'un usage indirect par le public, au travers des transporteurs ferroviaires et des services de transports. De plus, les usagers sont déjà représentés au sein du conseil d'administration de la SNCF et des comités régionaux prévus à l'article 22 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs rassemblant les partenaires des transports publics.

L'article 55 bis prévoit donc que le conseil d'administration de Réseau ferré de France est constitué conformément aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Votre commission des Lois vous propose d' **adopter un amendement de suppression de l'article 55 bis.**

Article 55 ter (nouveau)

(art. 11 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997)

Déclassement du domaine de RFF

Il s'agit d'un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable du

rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen, tendant à **réformer la procédure de déclassement du domaine de Réseau ferré de France.**

Actuellement, l'article 11 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 précitée précise qu'afin de déclasser des rails, qui font partie du domaine public, il est nécessaire d'avoir **l'autorisation préalable de l'Etat, après avis de la région concernée.**

Un amendement de M. Jean-Michel Marchand, du groupe radical, citoyen et vert, et visant à soumettre à une enquête publique de type Bouchardeau le déclassement de voies de chemin de fer avait été rejeté par la commission de la Production, au motif qu'une telle procédure serait trop lourde. M. Jean-Michel Marchand soulignait pourtant que toutes les décisions administratives de déclassement du domaine public, sauf celles relatives aux voies de chemin de fer, étaient précédées d'une enquête publique. Il rappelait qu'un déclassement emportait une renonciation à toute remise en service de l'infrastructure ferroviaire, par exemple pour mettre en place des couloirs de fret ferroviaire, alors même que les possibilités de préemption de nouveaux espaces sont appelées à se raréfier.

Il a alors présenté un amendement complétant la procédure actuelle par l'avis des ministres chargés de la défense, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme, la fédération représentative des associations d'usagers des transports étant également consultée. Cette solution a été rejetée comme trop lourde, une telle consultation aboutissant en fait à reproduire le système des instructions mixtes.

A donc été adopté un amendement du Gouvernement complétant la procédure de déclassement. Celle-ci reste **soumise à autorisation de l'Etat, mais n'intervient qu'après avis des collectivités intéressées** (et non plus de la seule région, ce qui permet par exemple à une commune de traiter des friches en zones urbaines) **et de la SNCF, et après consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports.**

Ceci paraît de nature à ralentir encore la procédure.

Votre commission des Lois vous propose donc d'**adopter un amendement de suppression de l'article 55 ter.**

CHAPITRE IV DÉCLARATION DE PROJET ET DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Ce dernier chapitre du titre IV du projet de loi crée **une nouvelle étape d'information du public sur les projets donnant lieu à enquête publique en raison de leur impact sur l'environnement.**

Le maître d'ouvrage devra désormais prendre une déclaration de projet à l'issue de l'enquête publique.

Cette déclaration interviendra dans deux cadres :

- la **procédure « mixte »** (articles R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). Dans ce cas, la déclaration de projet intervient préalablement à une déclaration d'utilité publique ;

- la **procédure de type Bouchardeau** (articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement). La déclaration de projet intervient en dehors de toute déclaration d'utilité publique.

Il s'agit de **dissocier les deux objectifs de la déclaration d'utilité publique, qui sont, d'une part de statuer sur l'intérêt général du projet et, d'autre part, de motiver une expropriation.**

Il s'agit d'une solution de compromis, puisqu'il ne paraissait pas envisageable de permettre à une collectivité de statuer sur une déclaration d'utilité publique avant expropriation, en raison de motivations constitutionnelles (protection du droit de propriété).

Article 56

(art. L. 125-1 du code de l'environnement)

Déclaration de projet non suivie d'une déclaration d'utilité publique

Cet article complète le titre II du livre Ier du code de l'environnement consacré à l'information et à la participation des citoyens par un chapitre V intitulé : « Déclaration de projet », et comportant un article.

Un chapitre spécial est requis, puisque l'enquête Bouchardeau a un objet beaucoup plus large et concerne également les plans d'urbanisme et les établissements classés pour la protection de l'environnement notamment.

CHAPITRE V *Déclaration de projet*

Article L. 125-1 du code de l'environnement

Objet et portée de la déclaration de projet

Le **premier alinéa** du texte prévu pour l'article L. 125-1 du code de l'environnement prévoit que, s'agissant de projets **publics** ayant fait l'objet d'une **enquête dite Bouchardeau, le maître d'ouvrage** (qu'il s'agisse de l'Etat, de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public) se prononce par une **déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération**.

Ceci ne concerne donc que les projets « publics », c'est à dire ceux des personnes publiques (l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics en dépendant), alors que l'enquête Bouchardeau concerne également les projets privés. En effet, il serait difficilement acceptable qu'une personne privée se prononce sur l'intérêt général d'une opération qu'elle souhaite légitimement réaliser pour son intérêt particulier.

Cette déclaration de projet était définie dans ses préconisations par le rapport du groupe d'étude du Conseil d'Etat, comme **un acte consacrant l'intérêt général d'un projet** ayant donné lieu à enquête publique au sens de la loi du 12 juillet 1983 dite loi **Bouchardeau**¹, **c'est à dire ayant un impact sur l'environnement**. Ceci devrait donc concerner tous les projets entrant dans le champ d'application du décret du 23 avril 1985.

Actuellement en effet, une déclaration d'utilité publique n'intervient que pour autant qu'un projet requiert l'expropriation d'un bien immobilier privé.

Selon le Conseil d'Etat, la constatation formelle de l'intérêt général permettrait, sans trop alourdir la procédure, de répondre à une exigence de démocratie et de transparence, **afin que les décideurs publics prennent leurs responsabilités publiquement et formellement, que le projet nécessite une expropriation ou non.**

Ceci sera **particulièrement intéressant s'agissant des projets des collectivités locales**. En effet, la seule intervention d'un acte pris par le représentant de l'Etat (la déclaration d'utilité publique) masque la

¹ mentionnés à l'article L. 123-1 du code de l'environnement, c'est à dire des opérations qui « en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées (...) sont susceptibles d'affecter l'environnement ». Leur liste détaillée figure en annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi dite Bouchardeau

responsabilité des élus locaux dans la réalisation des projets, ce qui peut être vécu comme une frustration ou un manque de transparence.

Au terme de l'enquête publique, l'organe délibérant de la collectivité locale adoptera donc une déclaration de projet¹. Celle-ci prendra d'ailleurs en considération les éléments résultant de la concertation inter administrative. En prenant la déclaration de projet, la collectivité donnera une existence formelle à son projet et prendra pleinement ses responsabilités.

S'agissant de projets de type Bouchardeau qui n'impliquent ni expropriation ni mutation domaniale, la déclaration de projet se suffit à elle-même.

Il y a donc **décentralisation de l'appréciation de l'intérêt général du projet.**

Le **deuxième alinéa** indique le **contenu** de la déclaration de projet.

Elle doit préciser l'objet de l'opération et **comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général.** Cette obligation de motivation participe à la transparence. On peut toutefois se demander si un contentieux pourra être intenté sur cette base. L'idée est de responsabiliser le maître d'ouvrage.

En outre, la **déclaration de projet doit indiquer les modifications apportées au projet** afin de tenir compte des résultats de l'enquête publique.

Il s'agit là d'une revendication récurrente. En effet, l'une des principales critiques adressées à l'encontre de la procédure d'enquête publique porte sur l'opacité entourant les projets à l'issue de l'enquête publique. Ainsi, des modifications importantes peuvent être apportées au projet, ce qui est mal compris par le public qui se demande alors à quoi sert la consultation.

Les alinéas suivants précisent les **conséquences juridiques** d'une déclaration de projet.

Le **troisième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 125-1 du code de l'environnement prévoit ainsi que la **déclaration de projet doit intervenir dans un délai d'un an** à compter de la clôture de l'enquête, l'opération nécessitant une nouvelle enquête à l'expiration de ce délai.

Un an est le maximum, puisqu'il est prévu à l'article L. 11-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique que la déclaration d'utilité publique (qui est postérieure à la déclaration de projet) doit intervenir dans le délai d'un an après la fin de l'enquête publique.

¹ cette déclaration de projet étant à distinguer des études de projet au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985

Le **quatrième alinéa** prévoit également qu'en l'absence de déclaration de projet, **aucune autorisation de travaux** ne peut être délivrée.

Cette déclaration conditionne donc le début des travaux.

Par ailleurs, les **travaux** doivent recevoir un **commencement d'exécution dans un délai de cinq ans** à compter de la publication de la déclaration de projet. Dans le cas contraire, la déclaration de projet devient caduque.

Il est néanmoins prévu que la personne publique responsable du projet peut proroger ce délai de cinq ans une fois, si les circonstances de fait ou de droit n'ont pas changé. Il n'est alors pas nécessaire de procéder à une nouvelle enquête. Cette prorogation doit être faite avant l'expiration du délai de cinq ans.

Cette disposition déroge donc aux dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'environnement, qui continue de régir le cas général.

Le **sixième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 125-1 nouveau du code de l'environnement prévoit en outre que les conditions de publication de la déclaration de projet seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Il est envisagé que la déclaration de projet soit publiée au recueil des actes des collectivités territoriales et fasse l'objet d'un affichage sur le territoire de la commune.

Il s'agit donc d'une avancée importante, principalement pour les collectivités locales, afin de mieux affirmer leur responsabilité en tant que maître d'ouvrage.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 125-1 du code de l'environnement sans modification.**

Article 57

(art. L. 11-1-1 et L. 11-1-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

Déclaration de projet suivie d'une déclaration d'utilité publique

Cet article insère dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique un nouvel article L. 11-1-1 relatif à la déclaration de projet suivie d'une déclaration d'utilité publique.

Article L. 11-1-1 du code de l'expropriation
pour cause d'utilité publique
**Procédure et portée juridique de la déclaration de projet
suivie d'une déclaration d'utilité publique**

Cet article est relatif aux **projets ayant un impact sur l'environnement et nécessitant une déclaration d'utilité publique préalablement à une expropriation** d'immeubles ou de droits réels immobiliers, qui sont actuellement soumis à la procédure mixte prévue aux articles R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pour la première fois, ils sont expressément mentionnés dans la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le **premier alinéa** du texte prévu pour le nouvel article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique définit le **champ d'application** de cet article.

Il s'agit donc :

- de projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages émanant de **personnes publiques**, c'est à dire l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics, y compris de coopération intercommunale. Une fois de plus, les projets des personnes privées sont exclus, pour les raisons évoquées à l'article précédent ;

- susceptibles d'affecter l'environnement ;

- et dont la réalisation doit rendre nécessaire l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers.

De tels projets nécessitent donc que soit prise une déclaration d'utilité publique préalablement à l'expropriation.

Ainsi qu'il était prévu s'agissant de projets affectant l'environnement, mais ne nécessitant pas d'expropriation, le **maître d'ouvrage devra prendre une déclaration de projet, et donc se prononcer sur leur intérêt général.**

Le projet de loi distingue ensuite deux hypothèses :

- selon que l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale ou l'un de ses établissements publics ;

- ou au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics.

1. Hypothèse de poursuite de l'expropriation au profit d'une collectivité locale

Lorsque l'expropriation est poursuivie **au profit d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics**, l'autorité compétente de l'Etat (le mot «compétente» a été rajouté par l'Assemblée nationale en première lecture avec l'avis favorable du Gouvernement à l'initiative du rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen) leur demande **au terme de l'enquête publique de se prononcer dans un délai de six mois maximum, sur l'intérêt général du projet.**

Les modalités sont les mêmes que lorsqu'il n'y a pas déclaration d'utilité publique.

Notons que l'autorité compétente varie selon la nature de l'opération projetée.

L'article L. 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que **la déclaration d'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'Etat.**

Cependant, il prévoit une dérogation à cette règle, très contraignante, **lorsque les conclusions du commissaire ou de la commission chargée de l'enquête sont favorables, l'utilité publique pouvant alors être déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral.**

En pratique, la plupart des déclarations d'utilité publique sont prises par le préfet.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit également que certaines catégories de travaux ou d'opérations, en raison de leur nature ou de leur importance, ne peuvent être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat.

De plus, c'est également le cas lors d'un désaccord au niveau de l'instruction mixte.

Il peut également s'agir d'un décret simple s'agissant d'opérations secrètes intéressant la Défense nationale.

Une des **revendications des élus locaux** consiste à renverser le principe de l'article L. 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en **prévoyant que le préfet est l'autorité compétente pour prendre une déclaration d'utilité publique, le recours à un décret pris en Conseil d'Etat devenant l'exception.**

Cependant, cette proposition, a priori séduisante, et qui répond à de véritables problèmes, le passage en Conseil d'Etat retardant la procédure de

six mois, pose de nouveaux problèmes. On constate souvent que le préfet est très engagé dans les différents projets et que les co-financements sont nombreux. Il paraît donc préférable de **définir par décret quels seront les projets pour lesquels le préfet pourrait être compétent.**

Afin de ne pas bloquer le processus ou le retarder encore considérablement, il est prévu **qu'à l'expiration de ce délai de six mois et en l'absence de déclaration de projet, le préfet décide de la déclaration d'utilité publique.**

S'il y a déclaration de projet, elle est transmise à l'autorité de l'Etat compétente.

Se pose alors la **question de la force contraignante de cette déclaration de projet.**

Le rapport du groupe d'étude du Conseil d'Etat soulignait que l'intervention de l'Etat n'était plus perçue comme une garantie apportée au respect du droit de la propriété, mais **comme le maintien d'une forme de monopole dans l'appréciation légitime de l'opportunité d'un projet d'aménagement**, alors même que la décentralisation a consacré le rôle des autorités locales dans les décisions d'aménagement du territoire dont elles ont la charge, et leur a conféré une véritable légitimité pour apprécier l'opportunité des projets dont elles sont les auteurs.

L'intervention des commissaires enquêteurs, ainsi que les critiques susceptibles de figurer dans leur rapport, peuvent être mal ressenties par certaines autorités locales s'étant investies politiquement dans un projet. En outre, la multiplication des procédures augmente la charge financière pour les collectivités locales et les suites de **l'avis négatif** donné par le commissaire enquêteur sont parfois vécues comme une dépossession du projet, désormais suspendu à **l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat**. La consultation de celui-ci allonge les procédures et ses avis ne sont pas rendus publics.

Face à cette situation, **certaines associations représentatives d'élus locaux** estimaient que, dès lors qu'un projet serait déclaré d'intérêt général par une collectivité locale, l'autorité de l'Etat aurait en quelque sorte compétence liée pour lui délivrer l'autorisation d'exproprier.

Cependant, il n'est pas envisageable que la déclaration d'utilité publique, en tant qu'elle fonde légalement une dépossession d'un bien privé, **cesse d'être une compétence de l'Etat.**

Ceci relève de considérations constitutionnelles (respect de la propriété privée). Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions, notamment celles de 1993 sur les conditions d'aide et d'investissement des établissements d'enseignement privé et de 1996 sur le statut de la Polynésie française, « *La Déclaration des droits de l'Homme*

reconnait le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la cité politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté ou la résistance à l'oppression ». La jurisprudence du Conseil constitutionnel fait obstacle à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques dépendent des décisions des collectivités locales et puissent ainsi ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République.

Cependant, la déclaration de projet adoptée par un vote de l'organe délibérant de la collectivité sera nécessairement revêtue d'une légitimité réelle. Il est d'ores et déjà rare, voire **exceptionnel, que sous l'empire du système actuel, l'autorité de l'Etat refuse de prendre une déclaration d'utilité publique nécessaire à la réalisation d'un projet émanant d'une collectivité locale.**

En droit, si l'autorité de l'Etat saisie d'une déclaration d'utilité publique refusait de prendre la déclaration d'utilité publique, un tel refus, qui serait expressément motivé, serait bien entendu susceptible d'être soumis au contrôle du juge.

Par ailleurs, le **troisième alinéa** du texte prévu pour l'article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit, afin de ne pas augmenter encore les risques de contentieux et d'annulation de l'ensemble de la procédure pour vice de forme, que **lorsque l'opération est déclarée d'utilité publique, la légalité de la déclaration de projet ne peut être contestée que par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration d'utilité publique.** D'autre part, **les vices qui affecteraient la légalité externe de cette déclaration sont sans incidence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique.** Les vices affectant la légalité externe sont les irrégularités en matière de compétence, de procédure et de forme.

En effet, il faut éviter un nouveau « nid à contentieux ».

2. Hypothèse d'une expropriation poursuivie au profit de l'Etat

Dans le second cas, dans lequel **l'expropriation est demandée au profit de l'Etat** (« ou de ses établissements publics » a été ajouté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement et à l'initiative du rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen), **la déclaration d'utilité publique tient lieu de déclaration de projet.**

Il serait en effet inutile que l'Etat se prononce par deux fois sur l'intérêt général de son projet.

La déclaration de projet apparaît en effet d'abord comme un instrument destiné à responsabiliser les collectivités locales.

3. Obligation de motivation de la déclaration d'utilité publique

En outre, le **troisième point du texte prévu** pour le paragraphe I de l'article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que **la déclaration d'utilité publique doit être motivée**.

Il s'agit là d'une revendication récurrente du public.

En effet, les réponses de l'administration données par l'après consultation paraissent souvent obscures.

De plus, cette motivation devenait incontournable du fait des évolutions du **droit communautaire**, ainsi que le soulignait le rapport du groupe d'étude du Conseil d'Etat.

La directive 85-337 CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation de certains projets publics et privés visait à encourager la participation du public ou des organismes concernés afin de permettre à l'autorité compétente d'apprécier les effets probables sur l'environnement d'un projet.

La France avait déjà adopté des lois en ce sens, mais la transposition de cette directive a été assurée par le décret du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques.

Dès 1993, un **rapport de la Commission européenne** sur l'application de la directive regrettait que les évaluations de projets et la **consultation du public soient effectuées à un stade déjà trop avancé** du processus décisionnel.

Cette réflexion a conduit à l'adoption de la **directive 97-11 CE** du 3 mars 1997, qui complète la directive 85-337.

Son article 5 définit le contenu minimal de l'étude d'impact. Devrait désormais y figurer une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement.

Par ailleurs, l'article 9 prévoit que les **motifs et considérations ayant fondé** la décision (essentiellement **la déclaration d'utilité publique** pour notre droit interne) **doivent être mis à la disposition du public**.

Ceci **doit donc conduire à une motivation obligatoire des déclarations d'utilité publique**, du moins pour les projets entrant dans le champ d'application de la directive 85-337 modifiée. Cette motivation devra exposer les raisons justifiant le projet, ainsi que les précautions prises pour en effacer ou en atténuer les inconvénients.

Le délai laissé aux Etats membres pour transposer la directive a expiré le 14 mars 1999.

Par ailleurs, la **directive 2001/42/CE** du Parlement et du Conseil **relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement** a été adoptée le 27 juin 2001. Elle vise à compléter la directive de 1985 s'agissant des niveaux décisionnels antérieurs et supérieurs aux projets. Notre droit interne devra être modifié en ce qui concerne la participation du public en amont du processus décisionnel, pour les plans et programmes (notamment les contrats de plan Etat-région et les directives territoriales d'aménagement).

Une autre **proposition de directive** est en cours de préparation s'agissant de la participation du public, **afin de transposer le volet participation de la convention d'Aarhus en droit communautaire**.

En outre, l'obligation de motivation est prévue par la **convention sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) du 25 juin 1998**, négociée sous les auspices de l'ONU.

Son article 6 fait obligation aux parties de mettre en place une **procédure de participation du public au processus de décision** relative :

- aux autorisations des activités énumérées par une liste concernant notamment le secteur de l'énergie (raffineries, centrales nucléaires...), la production et la transformation de métaux, l'industrie minière, chimique, ou la gestion des déchets ou de traitement des eaux ;

- aux autorisations d'activités non énumérées à l'annexe de la convention, mais qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

Cet article fait notamment obligation à chaque partie de **prévoir des « délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public (...) et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement »**, de faire en sorte que **« la participation commence au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles, et que le public peut exercer une réelle influence »**, et de **s'assurer que « les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération »**.

Enfin, il fait obligation aux parties, après l'intervention de la décision, d'en communiquer au public le **texte « assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée »**, ce qui revient à instituer une véritable obligation de motivation des décisions.

Tant les normes de droit communautaire dérivé que la convention d'Aarhus doivent donc conduire les Etats à soumettre leurs systèmes nationaux de prise de décision à des exigences procédurales distinguant quatre étapes :

- une **déclaration d'impact environnemental** ;
- une **procédure de consultation du public, à la fois suffisamment en amont pour qu'elle ait en un sens et prévue dans des délais suffisants** pour qu'elle soit dense et, le cas échéant, l'organisation d'une consultation transfrontalière en application de la convention Espoo ;
- la **prise en considération des résultats de la consultation**, qui ne lie néanmoins pas l'autorité qui conserve le pouvoir de décision ;
- l'information du public sur la décision prise.

Cette obligation de motivation est donc prévue pour la première fois par cet article.

Comme la déclaration de projet, la déclaration d'utilité publique devra également **indiquer la nature et les motifs des principales modifications** qui, « sans [en] altérer l'économie générale », sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique. Ceci permettra d'améliorer l'information délivrée au public sur l'état du projet à l'issue de l'enquête publique, que le maître d'ouvrage soit l'Etat ou une collectivité territoriale.

En outre a été adopté à l'Assemblée nationale en première lecture un amendement rédactionnel présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter le texte prévu par l'article 57 pour l'article L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sans modification.**

Article L. 11-1-2 du code de l'expropriation
pour cause d'utilité publique
Motivation du refus de déclaration d'utilité publique

Tirant toutes les conséquences du droit communautaire et du droit international, l'Assemblée nationale a en outre adopté avec l'avis favorable du Gouvernement un amendement présenté par M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, prévoyant que **la décision de refus d'une déclaration d'utilité publique doit elle aussi être motivée**, en droit et en fait.

Cette disposition fait l'objet d'un nouvel article L. 11-1-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette disposition paraît encore plus importante pour les collectivités territoriales notamment, ainsi que pour le public.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter le texte prévu pour l'article L. 11-1-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sans modification.**

Article 58

Décret en Conseil d'Etat

Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat devra intervenir en tant que de besoin pour préciser les modalités d'application des articles 53 (relatif à la décentralisation de la décision d'ouverture de l'enquête publique), 56 et 57 (relatifs à la déclaration de projet, qu'elle soit ou non suivie d'une déclaration d'utilité publique).

Cet article précise que le décret déterminera « notamment » les conditions dans lesquelles leurs dispositions s'appliquent aux projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages en cours à la date de son entrée en vigueur. Il s'agit de prévoir les dispositions transitoires nécessaires pour la déclaration de projet (article 53), pour les projets devant faire l'objet d'une déclaration de projet (article 56) et d'une déclaration d'utilité publique motivée (article 57).

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement rédactionnel**, cette rédaction n'étant pas normative, puis d'**adopter l'article 58 ainsi modifié.**

Article 58 bis (nouveau)

(art. L. 514-6 du code de l'environnement)

Délai de fin de recours

Cet article additionnel introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Bernard Derosier, rapporteur, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, concerne les **décisions relatives aux autorisations d'exploitation d'installations classées.**

L'article L. 511-1 du code de l'environnement définit ces installations comme étant celles pouvant présenter des dangers ou inconvénients pour la santé, le voisinage ou la protection de l'environnement, qu'elles soient détenues ou exploitées par des personnes publiques ou privées.

Les arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploitation sont normalement soumis à un contentieux de pleine juridiction.

Actuellement, l'article L. 514-6 du code de l'environnement prévoit qu'ils peuvent être déférés à la juridiction administrative par les demandeurs

ou les exploitants dans un délai de deux mois à partir de la notification de l'acte, mais également par les tiers (personnes physiques ou morales), les communes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers du fonctionnement de l'installation, dans un **délai de quatre ans** à compter de la publication ou de l'affichage des actes, **ce délai étant, le cas échéant, prolongé jusqu'à la fin d'une période de deux ans suivant la mise en activité de l'installation.**

Il existe une **exception à ce délai de recours s'agissant des autorisations d'exploitation de carrières pour lesquelles le délai de recours est réduit à six mois à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation** depuis la loi sur les carrières de 1993.

L'amendement présenté par M. Derosier, rapporteur, et adopté par l'Assemblée nationale malgré l'avis défavorable du Gouvernement, prévoit de **ramener le délai de recours à un an à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation s'agissant d'installations classées concourant à l'exploitation de services publics locaux ou de services d'intérêt général.**

En effet, actuellement, l'exploitant est tenu de mettre en exploitation l'installation dans un délai de trois ans à compter de la notification, sous peine de caducité. Pendant un an, il risque donc encore, alors qu'il a engagé des travaux importants, de voir cette décision remise en cause, ce qui est un facteur d'insécurité juridique important pour lui.

Votre commission des Lois est sensible à cet argument. Cependant, il paraîtrait peu rationnel de créer encore un délai particulier.

Par conséquent, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement alignant le dispositif relatif aux installations classées concourant à l'exploitation de services publics locaux ou de services d'intérêt général sur celui des carrières.**

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 58 bis ainsi modifié.**

Article 58 ter (nouveau)
(art. L. 515-12 du code de l'environnement)
Servitude sur des installations classées

A l'Assemblée nationale a été adopté avec l'avis favorable de M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, et du Gouvernement, un amendement présenté par M. Philippe Duron, du groupe socialiste, étendant le champ des servitudes pouvant être instituées.

L'article L. 515-12 du code de l'environnement prévoit actuellement que des servitudes peuvent être instituées sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation, ainsi que sur les sites de stockage de déchets ou d'anciennes carrières.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 515-12 du code de l'environnement **étend** cette possibilité **à une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, ainsi qu'autour des sites, sur des surfaces dont l'intégrité conditionne le respect de la sécurité et de la salubrité publiques.**

En effet, le 1^{er} juillet 2002 est la date d'échéance de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à **l'élimination des déchets** ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement. Elle prévoit la fermeture des décharges en plein air. Mais, simultanément à la poursuite d'une politique de recyclage et de valorisation des déchets, des capacités d'enfouissement resteront nécessaires pour accueillir les déchets ultimes.

Considérés comme des installations classées au titre de la protection de l'environnement, les **Centres d'enfouissement technique**, que ce soit pour leur ouverture ou leur exploitation, font l'objet d'une réglementation complexe et rigoureuse. Les arrêtés du 15 septembre 1997 imposent des **normes strictes** de protection de l'environnement autour de ces centres, même au-delà de leur durée d'exploitation. Ils **obligent entre autres, à un isolement du site sur un périmètre de 200 mètres, isolement garanti par voie de conventions privées de servitudes avec les riverains.**

L'expérience montre que cette disposition **n'est pas praticable**. Des riverains s'opposent à la conclusion de conventions, bloquant les projets d'ouverture, la zone de 200 mètres n'est pas prise en compte par les documents d'urbanisme, les conventions, d'une durée de 50 ans, sont dissuasives pour les propriétaires, mais ne peuvent engager les héritiers du signataire. Cette situation, si elle devait perdurer, engendrerait de graves difficultés pour une gestion de proximité des déchets pourtant voulue par la loi de 1992 précitée.

Pour que la loi de 1992 puisse pleinement entrer en application dans les délais prévus, il est nécessaire que la puissance publique (et non l'exploitant) intervienne, au titre du service public de l'élimination des déchets ménagers et assimilés, en mettant en œuvre le même type de dispositif que pour la protection de la ressource en eau potable : instauration de servitudes d'utilité publique autour du site, contrôle de l'utilisation des sols à proximité des Centres d'enfouissement technique, indemnisation par l'exploitant public ou privé des riverains dans un périmètre de 200 mètres.

Tel est donc l'objet de la disposition adoptée par l'Assemblée nationale.

L'article L. 515-12 du code de l'environnement dans sa nouvelle rédaction renvoie au régime des servitudes publiques prévu aux articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement.

En conséquence, les servitudes pourront comporter, en tant que de besoin, la limitation ou l'interdiction du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages, la subordination des autorisations de construire au respect de prescriptions techniques tendant à limiter le danger d'exposition aux explosions ou concernant l'isolation des bâtiments au regard des émanations toxiques notamment.

Elles peuvent permettre la mise en œuvre des prescriptions relatives à la surveillance du site.

Dans le cas des installations de stockage des déchets, les servitudes peuvent désormais être instituées à tout moment, et non plus après l'arrêt de la réception des déchets ou la réalisation du réaménagement du site. Elles cessent de produire leurs effets si les déchets sont retirés de la zone de stockage.

Cette disposition permet également de déterminer des conditions d'indemnisation plus claires pour les propriétaires dans la mesure où, s'il n'y a pas accord, le juge de l'expropriation sera saisi.

Par ailleurs, le projet définissant les servitudes et le périmètre sera soumis à enquête publique et à l'avis des conseils municipaux des communes sur lesquelles s'étend le périmètre.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 58 ter sans modification.**

Article 58 quater (nouveau)

(art. L. 122-15 et L. 123-16 du code de l'urbanisme)

**Compatibilité entre déclaration d'utilité publique
et schéma de cohérence territoriale et POS**

Cet article additionnel a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Patrick Rimbart, Pierre Cohen, Dauge et Daniel Marcovitch, du groupe socialiste, avec l'avis favorable du Gouvernement et du rapporteur pour avis, M. Pierre Cohen.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a simplifié les procédures en cas de contradiction entre une opération d'utilité publique et un document d'urbanisme, en créant un nouvel article L. 122-15 du code de l'urbanisme applicable à partir du 1^{er} avril 2001, qui transpose la procédure prévue à l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme pour les seuls plans d'occupation des sols aux schémas de cohérence territoriale.

La loi permet désormais de faire une **enquête commune pour une opération d'utilité publique et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, qu'il s'agisse des plans locaux d'urbanisme (anciens plans d'occupation des sols) ou des schémas de cohérence territoriale.**

Le présent projet de loi ayant introduit une notion nouvelle, la déclaration de projet, le présent article additionnel fait bénéficier de cette procédure la déclaration de projet.

La nouvelle rédaction de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme prévoit la mise en cohérence de la déclaration d'utilité publique mais aussi dorénavant de la déclaration de projet, avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale.

La nouvelle rédaction de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme opère de même, s'agissant cette fois de la déclaration de projet et des dispositions du plan local d'urbanisme.

L'amendement adopté complète ces articles en précisant que la déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme lorsqu'elle est prise par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Lorsqu'elle est prise par une autre personne publique, elle ne peut intervenir qu'après mise en compatibilité du plan par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou, en cas de désaccord, par arrêté préfectoral.

En effet, lorsque la collectivité qui porte le projet n'est pas celle qui a la compétence en matière d'urbanisme et que le projet n'exige pas d'expropriation, on porterait atteinte au principe selon lequel il n'y a pas de tutelle entre collectivités territoriales, en donnant à la collectivité locale et à l'établissement public qui prend la déclaration de projet le pouvoir de modifier le document d'urbanisme d'une autre collectivité ou d'un autre établissement public.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 58 quater sans modification.**

Article 58 quinquies (nouveau)

(art. additionnel après l'article 26 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)

**Dispositions transitoires relatives
aux plans de sauvegarde et de mise en valeur**

Il s'agit d'un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale présenté par MM. Patrick Rimbart, Pierre Cohen, Dauge et Daniel Marcovitch,

du groupe socialiste, avec l'avis favorable tant du Gouvernement que de M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis.

Il prévoit des dispositions transitoires s'agissant des **plans de sauvegarde et de mise en valeur**.

Ces plans sont régis par les dispositions du chapitre III du titre Ier du livre III consacré à la restauration immobilière et aux secteurs sauvegardés, qui prévoient qu'il est établi un plan de sauvegarde et de mise en valeur dans les secteurs sauvegardés.

L'article 26 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU) prévoit désormais que le plan de sauvegarde et de mise en valeur est approuvé par décret en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés et enquête publique. Cependant, en cas d'avis favorable du conseil municipal, de la commission locale du secteur sauvegardé et du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut être approuvé par arrêté des ministres compétents, après avis de la Commission nationale.

Cet article additionnel prévoit que les plans **restent soumis aux dispositions des articles L. 123-1 et suivants et L. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la loi SRU jusqu'à la publication du décret d'application de l'article 26, et au plus tard un an après la publication de la loi relative à la démocratie de proximité**.

Il s'agit d'éviter que certains plans de sauvegarde et de mise en valeur soumis à concertation doivent faire l'objet d'une reprise de la procédure.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 58 quinquies sans modification**.

Article additionnel après l'article 58 quinquies
(art. L. 151-2 du code de la voirie routière)

**Harmonisation des conditions de déclaration
des voies express et des autoroutes**

L'actuel code de la voirie routière et la jurisprudence du Conseil d'Etat prévoient que toute création et tout aménagement de voie express font l'objet d'une déclaration d'utilité publique prise en Conseil d'Etat.

Au titre de la déconcentration des procédures et dans la perspective de leur simplification, votre commission vous propose que seuls les travaux de création de route express relèvent d'une déclaration d'utilité publique en Conseil d'Etat, les aménagements, raccordements et élargissements relevant d'une déclaration d'utilité publique prise par arrêté préfectoral.

L'adoption d'une telle disposition instaurerait une procédure identique pour les autoroutes et les routes express.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'**adopter un article additionnel après l'article 58 quinquies**.

TITRE V DES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT

Article 59

Réforme du recensement de la population

Cet article vise à **réformer le système de recensement général de la population en vigueur en France, en remplaçant le système actuel de recensements exhaustifs, mais irréguliers, par des évaluations annuelles de la population effectuées par sondage pour les communes de 10.000 habitants et plus**, (ce seuil n'étant pas fixé dans la loi, mais étant déjà déterminé par l'INSEE) et au moyen d'extraits de données non nominatives extraites des **fichiers administratifs et sociaux**.

Le **recensement recevrait ainsi pour la première fois une base législative**.

Le **paragraphe I** prévoit que le recensement de la population est effectué sous la responsabilité et le contrôle de l'Etat.

Le **deuxième alinéa du paragraphe V** prévoit ainsi que dans le cas où une commune ou un établissement public de coopération intercommunale refuserait ou négligerait d'accomplir cette mission, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y pourvoir d'office.

Il s'agit en effet de l'exercice d'une mission régaliennne de l'Etat.

1. La définition des objectifs du recensement

Le **paragraphe II** définit en premier lieu les **objectifs** du recensement.

Il s'agit de dénombrer la population de la France, de décrire les caractéristiques démographiques et sociales de la population ainsi que de dénombrer et de décrire les caractéristiques des logements.

Les objectifs du recensement rénové de la population ne sont donc pas différents de ceux poursuivis jusqu'à présent.

2. La protection des données recueillies au cours du recensement

En outre, le paragraphe II rappelle que les données recueillies sont régies par les dispositions de la **loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques** et de la **loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**.

Les principales incidences de cette loi sont surtout au stade de l'utilisation des fichiers et des résultats : exigences quant aux effectifs

minimum de populations pouvant faire l'objet de tableaux statistiques, possibilité (au moins pour les administrations et la recherche publique) d'obtenir des statistiques dans des périmètres et des découpages territoriaux à géométrie variable, possibilité pour la recherche publique d'exploiter à des fins de recherche des fichiers établis d'abord à des fins administratives.

Les informations statistiques issues du recensement sont donc protégées par les dispositions relatives à la protection des données nominatives.

Des informations sont considérées, aux termes de l'article 4 de la loi de 1978, comme nominatives lorsqu'elles permettent, *« sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent »*. **Le Conseil d'Etat, dans son avis du 7 octobre 1998, a précisé que la notion de donnée statistique et celle de donnée nominative ne s'excluent pas nécessairement**, une donnée statistique présentée sous une forme générale et impersonnelle pouvant devenir une donnée nominative si elle est ramenée à un trop petit groupe de personnes.

Jusqu'au recensement de 1982, les informations, une fois rendues anonymes, pouvaient être diffusées aux clients de l'INSEE à l'échelle de l'unité géographique de base, l'îlot, qui comptait généralement entre 150 et 200 personnes. Depuis 1990, la cession de ces états statistiques est réglementée.

Par conséquent, le régime désormais applicable à la cession des données prévoit une modulation des restrictions en fonction de la nature des données communiquées :

- les fichiers de données individuelles anonymes bénéficient de la protection la plus étendue et ne peuvent être cédés que s'ils sont relatifs à une zone géographique d'un seul tenant d'au moins 50.000 habitants (2.000 s'ils ne portent que sur les logements) ;

- les listes dont aucun des critères ne correspond à une donnée sensible (c'est à dire les données relatives à la nationalité, aux migrations et à l'arrivée en métropole) peuvent être agrégées au niveau communal, ou, pour les communes de plus de 5.000 habitants, au niveau des zones infracommunales prédéterminées par l'INSEE d'environ 6.000 habitants, un tableau pouvant être établi pour chaque quartier fixe d'environ 2.000 habitants ;

- les comptages, qui sont de simples dénombrements de la population par tranche d'âge, considérés comme moins susceptibles de donner lieu à l'identification d'individus, sont disponibles à l'échelle de l'îlot, soit environ 200 personnes.

Le recensement dans les « grandes communes » sera organisé sur la base des IRIS.2.000. Les résultats du recensement pourraient être publiés à cette échelle, mais la CNIL a demandé que les publications ne descendent pas en dessous d'un seuil permettant de garantir l'anonymat des personnes concernées.

Les demandes d'information sur des zones non standard autres que les IRIS 2000 font l'objet d'une demande de conseil à la CNIL. L'INSEE réfléchit à des méthodes de brouillage statistique qui permettraient d'assurer la confidentialité. Ces informations peuvent être particulièrement utiles pour une collectivité pour définir des projets répondant aux besoins identifiés de la population.

3. La répartition des rôles entre les communes et l'INSEE

Le **paragraphe III** précise que la collecte des informations est organisée et contrôlée par l'INSEE.

Les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, qui reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'Etat.

Les **données recueillies** sous la responsabilité de l'INSEE **ne doivent pas être exploitées par les services communaux qui participent aux opérations de recensement**, ainsi que le précise l'avis de la CNIL du 24 mars 1998. Ceux-ci, dès le recensement de 1990, se sont vu interdire par la CNIL, en accord avec l'INSEE, l'exploitation à quelque fin que ce soit des données collectées.

Les bulletins de recensement seraient directement remis par les agents recenseurs à l'INSEE sans avoir à être stockés dans les mairies et toute personne pourrait si elle le souhaite adresser directement à l'INSEE son bulletin.

L'avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 1998 soulignait ainsi qu' « aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative n'imposent que les opérations de recensement soient menées et leurs résultats arrêtés contrairement avec les maires des communes intéressées ».

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale conservent la responsabilité du **recrutement des agents recruteurs, préparent** la collecte, assurent l'encadrement direct et le suivi des agents recruteurs, veillent à l'exhaustivité de la collecte, veillent au respect de la confidentialité des données, sont en charge de l'information des habitants sur la base de supports mis à disposition par l'INSEE.

Pour sa part, l'INSEE organise les enquêtes de recensement et contrôle leur exécution, détermine les groupes de rotation et, pour les communes de 10.000 habitants ou plus, gère en continu le répertoire des immeubles localisés (RIL) et tire les échantillons d'adresses.

De plus, il définit le contenu des modules de formation des agents recenseurs sur les concepts et les protocoles de collecte, contrôle la qualité de la collecte et notamment son exhaustivité, veille au strict respect de la confidentialité des données individuelles collectées, dans un cadre défini après avis de la CNIL, exploite les données collectées par enquête et extrait les données statistiques utiles de fichiers administratifs, établit les chiffres de population légale et publie les résultats.

Ensemble, dans les grandes communes, les mairies et l'INSEE mettent à jour le répertoire des immeubles localisés.

L'Association des Maires de France s'est interrogée sur le partage des rôles entre l'INSEE et les communes et la mise en œuvre sur le terrain de la réforme, notamment s'agissant des travaux de mise à jour du répertoire des immeubles localisés, l'organisation des pré-recensements, l'organisation de la collecte, et du partage des coûts entre les collectivités locales et l'Etat.

4. L'attribution d'une dotation forfaitaire de l'Etat

Le deuxième alinéa du paragraphe III prévoit que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'Etat.

L'ancien système reposait sur une délégation de crédits en trois fois. Les communes percevaient une avance, puis étaient remboursées sur la base des bulletins collectés.

Le nouveau système prévoit une indemnité forfaitaire qui devrait être versée en une fois a priori aux communes, qui seront ensuite libres de l'organisation des opérations de recensement. Une grande commune pourra ainsi recruter des agents recenseurs, ou au contraire confier cette tâche à ses propres agents. La dotation forfaitaire versée par l'Etat aux communes pour leur participation aux enquêtes de recensement sera fondée sur des critères simples tels que la méthode employée (enquête exhaustive ou par sondage), le nombre de logements et la population des communes concernées.

Le ministre de l'intérieur, M. Daniel Vaillant, a indiqué que le caractère forfaitaire de la dotation versée au titre des enquêtes de recensement était la conséquence du principe de libre administration des collectivités locales.

5. L'ouverture d'une possibilité de délégation aux établissements publics de coopération intercommunale

Le **paragraphe V** de cet article prévoit que les communes peuvent déléguer aux **établissements publics de coopération intercommunale la préparation et la réalisation des enquêtes** de recensement. C'est alors l'organe délibérant de l'établissement qui, par délibération, peut charger le président de l'établissement de procéder à ces enquêtes.

Il convient de souligner qu'il s'agit là d'une **simple faculté** pour les communes faisant partie d'un établissement public de coopération intercommunale.

La commune reste l'unité de base de la collecte du recensement.

Ainsi, **les communes de moins de 10. 000 habitants continueront d'être recensées de manière exhaustive, qu'elles aient ou non délégué cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale** auquel elles appartiennent.

Il n'y a pas **prise en compte de la totalité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale pour calculer le seuil de population.**

De même, il n'y aura pas recensement simultané dans toutes les communes de l'établissement public de coopération intercommunale.

Cette disposition peut susciter des **interrogations**. M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France, a ainsi souligné lors de son audition devant votre commission des Lois qu'une telle mesure pouvait constituer un précédent permettant de déléguer ensuite aux établissements publics de coopération intercommunale de nouvelles compétences, comme la constitution d'une police intercommunale.

6. Le statut des agents recenseurs

Le **troisième alinéa de ce paragraphe** prévoit que les enquêtes de recensement sont effectuées par des agents recenseurs, agents de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale affectés à cette tâche ou recrutés par eux à ces fins.

Lorsque leur activité présente un caractère accessoire, elle est exclue de l'interdiction prévue à l'article L. 324-1 du code du travail stipulant que les agents publics ne peuvent occuper un emploi privé rétribué ou effectuer à titre privé un travail moyennant rémunération.

Cependant, il indique également que l'inéligibilité (prévue au douzième alinéa de l'article L. 231 du code électoral) s'applique à tous les

agents recenseurs, quel que soit le nombre d'habitants de la commune. Ceci s'explique par le caractère « sensible » de ce travail et l'indépendance et la neutralité qu'il exige.

7. Un recensement différencié en fonction du nombre d'habitants des communes intervenant à des dates différentes

Le **premier alinéa du paragraphe VI** prévoit que les dates des enquêtes de recensement peuvent être différentes selon les communes. C'est en effet le coeur de la réforme, afin de rationaliser les moyens humains et de rafraîchir les données.

Cependant, **la perte d'une date de référence unique pour tout le territoire** est dénoncée par les géographes.

La réforme distingue deux catégories de communes :

- les communes de **moins de 10.000 habitants** (la fixation de ce seuil étant renvoyée au décret, mais étant en fait fixée) font l'objet d'un **dénombrement classique** (exhaustif) **mais** ne sont **pas recensées simultanément**. Le dispositif est mis en œuvre de manière tournante, à raison d'1/5^{ème} des communes chaque année.

Chaque commune de moins de 10.000 habitants sera donc recensée tous les cinq ans, à la même période de l'année.

- dans les **communes de 10.000 habitants ou plus**, un **répertoire des immeubles localisés (RIL)** est constitué et tenu à jour en permanence. Ce répertoire contient tous les immeubles qui sont répartis en cinq groupes, chacun d'eux offrant une bonne représentativité de la commune (les immeubles d'une même rue étant répartis dans différents groupes).

Chaque année dans l'un des cinq groupes, on vérifie l'existence de tous immeubles, et la population est recensée dans 40% des logements. Ainsi **sur une période de cinq ans, 100% des logements auront été dénombrés et 40% de la population recensés.**

Pour une commune donnée, la campagne de collecte ne devrait pas excéder quatre semaines pour une petite commune et six semaines pour une grande commune.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, **le seuil devrait être de 10.000 habitants, ce qui permet de diviser en deux la population française** (950 communes ont plus de 10.000 habitants).

Par ailleurs, 10.000 habitants constitue le **seuil entre dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale**¹.

Votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement prévoyant dans la loi que ce seuil sera effectivement celui de 10.000 habitants, puisqu'il n'est pas contesté. Il s'agit là d'une mesure de transparence.

Se pose la question de **l'égalité de traitement** entre les collectivités, qui ne seront pas dénombrées de la même façon. Pour certains élus, cette réforme est défavorable aux grandes communes qui ne bénéficieront pas d'un recensement exhaustif de leur population.

Cependant, **le Conseil d'Etat a considéré dans son avis du 2 juillet 1998** que *« la nouvelle méthodologie envisagée comporte un traitement différencié selon les communes...Les modalités de sa mise en œuvre qui ne sont pas, par elles-mêmes, contraires au principe d'égalité, dès lors que ces deux groupes de communes sont placées dans des situations différentes en rapport avec l'établissement du chiffre de la population »*.

Néanmoins, face à l'inquiétude manifestée par les associations représentatives des communes, a été adopté à l'initiative de M. Jean-Pierre Brard et des membres du groupe communiste à **l'Assemblée nationale** un amendement tendant à la création d'une **commission chargée de déterminer les seuils et modalités de réalisation des enquêtes par sondage**. M. Bernard Derosier, rapporteur, après avoir indiqué que la commission des Lois avait rejeté cet amendement, avait déclaré qu'à la réflexion, il y était favorable à titre personnel. Le ministre de l'intérieur, M. Daniel Vaillant, s'en était remis à la sagesse de l'Assemblée.

Cette commission serait composée de professionnels de la statistique, de représentants des collectivités locales, de représentants de l'INSEE et de l'Etat, et présenterait ses conclusions au Parlement dans un délai de 6 mois après promulgation de la présente loi.

Or, la loi n° 51-711 du 7 juillet 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques a déjà institué une commission, le **Conseil national de l'information statistique (CNIS)**. Instance de dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de données statistiques, le CNIS comprend notamment une formation « Statistiques régionales et locales » présidée par M. Yves Fréville, sénateur, chargée de suivre et d'émettre des avis sur les statistiques destinées entre autres aux collectivités locales. Par ailleurs, consulté par l'INSEE sur la rénovation du recensement de

¹ Ce seuil correspond également au bénéfice de la suspension du contrat de travail et d'un droit de réinsertion à l'issue du mandat pour les maires cessant leur activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de leur mandat, s'ils sont salariés depuis au moins un an chez leur employeur.

la population, le Conseil d'Etat avait indiqué en juillet 1998 que « ... *le gouvernement ferait sans doute plus aisément accepter une réforme de cette ampleur en l'entourant de toutes les garanties d'impartialité, en particulier grâce au concours du CNIS* ».

Votre rapporteur vous propose donc d'adopter un **amendement** de suppression de la commission créée par l'Assemblée nationale, qui ferait doublon avec le CNIS, et de créer une commission ad hoc au sein du CNIS afin de poursuivre la concertation engagée depuis 1999 au sein de cet organisme.

Le **troisième alinéa du paragraphe VI** prévoit enfin que chaque année, un décret établira la liste des communes concernées par les enquêtes de recensement au titre de l'année suivante, sachant que ceci sera déterminé par l'INSEE.

Cette nouvelle méthode peut susciter des **interrogations**. En effet, elle n'a été testée dans aucun pays étranger. De plus se pose la question de la rigueur et de l'exactitude scientifique du sondage, notamment s'agissant des zones infra-communales.

La concertation doit donc se poursuivre au sein du CNIS afin que soient levées les inquiétudes quant à la fiabilité du système.

8. L'utilisation de données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs et sociaux

Le **paragraphe VII** prévoit que pour établir les chiffres de la population, l'INSEE s'appuie sur les résultats d'enquête d'évaluation de la population (exhaustives ou par sondage), en les **complétant par les données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux**.

Ceci lui permettra de **diffuser chaque année des résultats**, et ce **quelle que soit la taille des communes. Il y a donc égalité de traitement en ce qui concerne les opérations d'extrapolation annuelles**.

L'article 7 bis modifié de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques permet à l'INSEE d'accéder à des sources administratives qui comportent des données individuelles. Il s'agit désormais d'une obligation pour ces organismes.

L'INSEE assurera sous le contrôle de la CNIL la confidentialité des données individuelles collectées. Les informations individuelles collectées dans le cadre du recensement sont utilisées à des fins strictement statistiques et ne peuvent en aucun cas donner lieu à un contrôle administratif ou fiscal, et leur traitement et leur diffusion se feront, comme pour le recensement de 1999, de manière totalement anonyme.

De plus, il n'y aura **pas d'interconnexion des fichiers**.

Le fichier de la taxe d'habitation, déjà utilisé lors des recensements de 1990 et 1999, devrait permettre de contrôler le nombre de logements et de l'interpoler.

Le **deuxième alinéa** de ce paragraphe VII prévoit ainsi que les Caisses primaires d'assurance maladie devront transmettre à l'INSEE des informations non nominatives, qui seront agrégées cinq ans après leur réception à un niveau géographique de nature à éviter toute réidentification des personnes. Ceci résulte d'une recommandation de la CNIL, qui a estimé, en l'état, que la transmission à l'INSEE d'extraits non nominatifs des fichiers des CPAM nécessitait, compte tenu du principe de finalité des dossiers et de l'ampleur de l'opération, l'adoption d'une loi devant énumérer les seules informations strictement nécessaires à l'extrapolation des résultats.

Le futur fichier de l'assurance maladie universelle sera particulièrement utile pour dénombrer des personnes rétives au recensement traditionnel, comme les personnes les plus démunies et les 20-24 ans.

9. Des évaluations annuelles de population

Le **paragraphe VIII** prévoit qu'un décret authentifiera chaque année les chiffres des populations de l'ensemble du territoire de la République, des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

Chaque année, il y aura donc des populations légales, ce qui est la grande innovation de la loi, grâce à des extrapolations sur la base d'informations de fichiers administratifs et sociaux.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** précisant que ce décret ne vaudra identification des populations légales qu'en métropole, dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, puisque la réforme ne s'applique pas dans les autres collectivités d'outre-mer, en vertu de l'article 60 du projet de loi.

10. La création d'un répertoire des immeubles localisés

Le **paragraphe IX** prévoit que les informations relatives à la **localisation des immeubles** nécessaires à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement sont librement échangées entre l'INSEE, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés.

La création de **Répertoires d'immeubles localisés (RIL)**, qui sera visée par la CNIL, jouera un rôle essentiel. Le RIL contiendra initialement les immeubles à usage d'habitation et les établissements économiques puis, à terme, les équipements publics et les services collectifs.

L'exhaustivité et la fraîcheur de sa mise à jour, conditions indispensables de la qualité de la base de sondage des logements et, en aval, de la collecte, nécessiteront un partenariat étroit entre l'INSEE, les collectivités locales et des organismes détenteurs de fichiers¹. L'INSEE mettra ce répertoire à disposition des collectivités locales pour validation. Le pré-recensement sur le 1/5^{ème} des immeubles sera chaque année l'occasion de compléter cette base.

Ceci permettra aux collectivités locales d'enrichir leur propre Système d'Information Géographique (SIG). Cependant, des travaux lourds seront nécessaires afin de rendre compatibles les deux systèmes, du fait de différences de concepts (immeubles au sens du recensement et adresse postale au sens du RIL qui ne coïncident pas avec les adresses fiscales des propriétés et les parcelles cadastrales, souvent retenues dans les SIG de collectivités locales).

11. Date de publication des premières populations légales renouvelées

Le **paragraphe X** de cet article prévoit enfin qu'un décret authentifiera les premières populations légales issues du recensement renouvelé de la population cinq ans après sa mise en œuvre.

Il convient de souligner l'importance d'une telle réforme, alors même que **plus de 200 textes réglementaires et législatifs font référence à la population légale**.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter l'article 59 ainsi modifié**.

Article 60

Application outre-mer

Le **paragraphe I** de cet article prévoit que la population légale reste celle authentifiée par décret à l'issue du dernier recensement général de la population (c'est à dire en 1999) en métropole, dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, modifiée le cas échéant par des recensements complémentaires, jusqu'à la publication du premier décret **d'authentification des populations légales issues du recensement renouvelé**, prévue dans l'état actuel du calendrier à la fin du premier cycle de cinq ans de la collecte, soit **fin 2008**.

Par ailleurs, le **deuxième alinéa du paragraphe I** prévoit de modifier l'appellation de «recensement général de la population», qui ne correspond plus à la réalité puisque d'une part, seule 40% de la population des villes de

¹ Les mises à jour sur les immeubles neufs se feront avec les permis de construire, mais aussi en confrontant le RIL à diverses sources susceptibles de contenir de nouvelles adresses (taxe d'habitation, Sirène, fichiers des CPAM).

10.000 habitants et plus sera dénombrée sur le terrain, et, que d'autre part, ceci n'interviendra pas à une date commune.

Seront supprimés les recensements complémentaires après la parution du premier décret authentifiant les populations légales selon la nouvelle méthode. Rappelons qu'il s'agit d'un dispositif prévu par les articles R. 2151-3 et R. 2151-4 à R. 2151-6 du code général des collectivités territoriales pour les communes métropolitaines et des départements d'outre-mer. Ils interviennent sur proposition des communes entre deux recensements généraux, afin de prendre en compte l'exécution de programmes de construction.

Le **paragraphe II** prévoit cependant une **dérogation à cette réforme s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Mayotte et des îles Wallis-et-Futuna**, contrairement aux départements d'outre mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon où la réforme s'appliquera.

En effet, ces collectivités souffrent d'un retard en matière de système d'adresse et de fichiers administratifs.

Ainsi, les recensements sont organisés de manière distincte dans chaque collectivité. Les derniers se sont déroulés en avril 1996 pour la Nouvelle-Calédonie, août 1997 pour Mayotte, octobre 1996 pour les îles Wallis et Futuna et septembre 1996 pour la Polynésie française.

A Mayotte, il s'agit d'une opération purement déclarative, puisqu'il n'y a pas de rapprochement avec les fichiers d'état civil. La polygamie pose des problèmes particuliers en raison de doubles déclarations.

Il existe d'ailleurs des instituts territoriaux de statistiques en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Les recensements se font sous la responsabilité de la collectivité avec l'apport technique de l'INSEE.

Cependant, pour la première fois, **un texte législatif fixe la procédure qui doit intervenir tous les cinq ans.**

Il est précisé qu'en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, ces dispositions s'appliquent dans le respect des compétences définies par les lois organiques fixant leur statut.

Dans les îles Wallis et Futuna, les enquêtes de recensement seront préparées et réalisées par les services de l'administrateur supérieur, qui percevront à ce titre une dotation forfaitaire de l'Etat.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et à Mayotte, lorsque l'activité exercée par un agent recenseur présente un caractère accessoire, les interdictions relatives au cumul d'emplois public

et privés prévues par la réglementation du travail en vigueur ne seront pas applicables.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Mayotte, il est prévu que tous les agents recenseurs, quel que soit le nombre d'habitants de la commune, soient inéligibles, en vertu de l'article L. 231 du code électoral.

Par ailleurs, a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement à l'Assemblée nationale un amendement présenté par le rapporteur de la commission des Lois, M. Bernard Derosier, corrigeant une erreur matérielle.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 60 sans modification.**

Article 61(nouveau)
Décret en Conseil d'Etat

Cet article additionnel résulte d'un amendement de coordination avec un amendement adopté à l'article précédent inséré par l'Assemblée nationale.

Il est ainsi prévu qu'un décret en Conseil d'Etat définira les modalités d'application de la réforme.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement prévoyant qu'une commission spéciale sera constituée au sein du CNIS afin de poursuivre la concertation.**

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 61 ainsi modifié.**

*

* *

ANNEXES

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ANNEXE 1 - ORIGINE SOCIO-PROFESSIONNELLE DES ÉLUS MUNICIPAUX	503
Répartition socio-professionnelle des maires 1983, 1989, 1995, 2001	505
Répartition socio-professionnelle des élus municipaux des communes de 3.500 habitants et plus en 2001	506
Répartition femmes-hommes des maires par catégorie socio-professionnelles en 2001	507
ANNEXE 2 - RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS LOCAUX	509
Régime indemnitaire des élus municipaux.....	511
Revalorisation du barème indemnitaire des adjoints	512
Régime indemnitaire des conseillers généraux.....	513
Régime indemnitaire des conseillers régionaux.....	513
Communautés urbaines et communautés d'agglomération	
• Indemnités de fonctions brutes mensuelles des <u>présidents</u>	514
• Indemnités de fonctions brutes mensuelles des <u>vice-présidents</u>	514
Etablissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre autres que les communautés urbaines et les communautés d'agglomération	
• Indemnités de fonctions brutes mensuelles des <u>présidents</u>	515
• Indemnités de fonctions brutes mensuelles des <u>vice-présidents</u>	515
ANNEXE 3 - BARÈME DE CRÉDIT D'HEURES	517
ANNEXE 4 - STADE AU-DELÀ DUQUEL LE DÉBAT PUBLIC NE PEUT PLUS ÊTRE AUTORISÉ (ANNEXE DU DÉCRET N° 96-388 DU 10 MAI 1996)	519
ANNEXE 5 - ETUDE D'IMPACT ANNEXÉE AU PROJET DE LOI	521
ANNEXE 6 - PROPOSITIONS DE LOI JOINTES AU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI N° 415 (2000-2001)	543
Proposition de loi n° 368 (2000-2001) de M. Jacques Oudin et plusieurs de ses collègues tendant à conférer au comité des finances locales le caractère d'autorité administrative indépendante.....	545
Proposition de loi n° 400 (2000-2001) de M. Jacques Oudin et plusieurs de ses collègues tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	547
Proposition de loi n° 418 (2000-2001) de M. Joseph Ostermann et plusieurs de ses collègues relative au financement des services d'incendie et de secours.....	550
Proposition de loi n° 21 (2001-2002) de M. Claude Biwer tendant à améliorer la représentation des communes associées au sein des conseils des établissements publics de coopération intercommunale	551
Proposition de loi n° 47 (2001-2002) de M. Josselin de Rohan, relative aux conditions d'exercice des mandats municipaux	552

ANNEXE 1

**ORIGINE SOCIO-PROFESSIONNELLE
DES ÉLUS MUNICIPAUX**

Répartition socio-professionnelle des maires 1983, 1989, 1995, 2001

Catégories socio-professionnelles	1983		1989		1995		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Professions agricoles	13 323	37 %	10 454	29 %	7 258	20 %	6 614	18 %
Professions industrielles et commerciales	4 270	12 %	3 582	10 %	3 079	8 %	2 573	7 %
Salariés du secteur privé	5 005	14 %	5 387	15 %	6 057	17 %	6 792	19 %
Professions libérales	1 982	5 %	1 895	5 %	1 865	5 %	1 678	5 %
Professions de l'enseignement	2 799	8 %	3 291	9 %	3 193	9 %	2 949	8 %
Autres fonctionnaires	1 219	3 %	1 416	4 %	1 678	5 %	1 694	5 %
Personnels des entreprises du secteur public	474	1 %	627	2 %	791	2 %	862	2 %
Autres ou sans profession	1 090	3 %	1 355	4 %	1 612	4 %	2 531	7 %
Retraités et pensionnés	6 288	17 %	8 471	24 %	11 003	30 %	10 865	29 %
TOTAL	36 450	100 %	36 478	100 %	36 536	100 %	36 558	100 %

Source : ministère de l'Intérieur

Répartition socio-professionnelle des élus municipaux des communes de 3.500 habitants et plus en 2001

Catégories socio-professionnelles	Maires		Total élus municipaux	
	Nombre	%	Nombre	%
Professions agricoles	46	2 %	1.557	2 %
Professions industrielles et commerciales	165	6 %	5 024	6 %
Salariés du secteur privé	507	20 %	26 648	33 %
Professions libérales	388	15 %	5 687	7 %
Professions de l'enseignement	327	13 %	9 637	12 %
Autres fonctionnaires	166	6 %	4 939	6 %
Personnels des entreprises du secteur public	52	2 %	2 439	3 %
Autres ou sans profession	332	13 %	11 864	15 %
Retraités et pensionnés	604	23 %	12 509	16 %
TOTAL	2 587	100 %	80 304	100 %

Source : ministère de l'Intérieur

Répartition femmes-hommes des maires par catégorie socio-professionnelles en 2001

Catégories socio-professionnelles	Femmes		Hommes		TOTAL MAIRES	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Professions agricoles	462	12 %	6 152	19 %	6 614	18 %
Professions industrielles et commerciales	131	3 %	2 442	7 %	2 573	7 %
Salariés du secteur privé	834	21 %	5 958	18 %	6 792	19 %
Professions libérales	103	3 %	1 575	5 %	1 678	5 %
Professions de l'enseignement	404	10 %	2 545	8 %	2 949	8 %
Autres fonctionnaires	276	7 %	1 418	4 %	1 694	5 %
Personnels des entreprises du secteur public	52	1 %	810	2 %	862	2 %
Autres ou sans profession	842	21 %	1 689	5 %	2 531	7 %
Retraités et pensionnés	863	22 %	10 002	31 %	10 865	29 %
TOTAL	3 967	100 %	32 591	100 %	36 558	100 %

Source : ministère de l'Intérieur

ANNEXE 2

RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS LOCAUX

Régime indemnitaire des élus municipaux

(1^{er} novembre 2001)

Plafond d'indemnités de fonctions en cas d'exercice simultané de plusieurs mandats : 7.707 €(50.154 F)

Population totale	Maires (barème maintenu)			Adjoins (barème en vigueur)			Adjoins (projet de loi initial)			Adjoins (texte adopté en 1 ^{er} lecture par l'Assemblée nationale)		
	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute montant approximatif		Taux maximal (en % de l'indemnité du maire en référence à l'ancien plafond)	Indemnité brute montant approximatif		Taux légal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montants arrondis)		Taux légal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute	
		en francs	en euros		en francs	en euros		en francs	en euros		en francs	en euros
< 500	17	3.949	602,02	40	1.115	169,98	5,50	1.277	194,68	6	1.394	212,51
500 à 999	31	7.200	1.097,63	40	1.579	240,72	7,50	1.742	265,57	7,50	1.742	265,57
1.000 à 3.499	43	9.987	1.522,51	40	2.880	439,05	14	3.252	495,76	15	3.484	531,13
3.500 à 9.999	55	12.775	1.947,54	40	3.995	609,03	19	4.413	672,76	20	4.645	708,13
10.000 à 19.999	65	15.097	2.301,52	40	5.110	779,01	24	5.574	849,75	25	5.807	885,27
20.000 à 49.999	90	20.904	3.186,79	40	6.039	920,64	28	6.503	991,38	30	6.968	1.062,26
50.000 à 99.999	110	25.549	3.894,92	40	6.968	1.062,26	33	7.665	1.168,52	40	9.291	1.416,40
100.000 à 200.000	145	33.678	5.134,18	50	10.452	1.593,40	48	11.149	1.699,65	60	13.936	2.124,53
> 200.000	145	33.678	5.134,18	50	11.033	1.681,97	51	11.846	1.805,91	66	15.329	2.336,89

Conseillers municipaux des communes de 100.000 habitants au moins : 212,45 € ou 1.393,57 F (6 % de l'indice 1015)

Indice brut mensuel 1015 au 1^{er} novembre 2001 : 23.226,50 F

Régime indemnitaire des conseillers généraux
(1er novembre 2001)

Population (habitants)	Barème en vigueur pour les conseillers généraux		
	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute	
		en francs	en euros
Moins de 250.000	40	9.291	1.416,40
250.000 à moins de 500.000	50	11.613	1.770,39
500.000 à moins de 1 million	60	13.936	2.124,53
1 million à moins de 1,25 million	65	15.097	2.301,52
1,25 million et plus	70	16.259	2.478,67

Indice brut mensuel 1015 au 1^{er} novembre 2001 : 23.226,50 F

Président de conseil général :

- situation actuelle : indice 1015 majoré de 30 % : 30.194 F (4.603,05 €)
- barème adopté par le Sénat : indice 1015 majoré de 45 % : 33.678 F (5.134,18 €)

Régime indemnitaire des conseillers régionaux
(1^{er} novembre 2001)

Population (habitants)	Barème en vigueur pour les conseillers régionaux		
	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute	
		en francs	en euros
Moins de 1 million	40	9.291	1.416,40
1 million à moins de 2 millions	50	11.613	1.770,39
2 millions à moins de 3 millions	60	13.936	2.124,53
3 millions et plus	70	16.259	2.478,67

Indice brut mensuel 1015 au 1^{er} novembre 2001 : 23.226,50 F

Président de conseil régional :

- situation actuelle : indice 1015 majoré de 30 % : 30.194 F (4.603,05 €)
- barème adopté par le Sénat : indice 1015 majoré de 45 % : 33.678 F (5.134,18 €)

COMMUNAUTÉS URBAINES ET COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

Indemnités de fonctions brutes mensuelles des présidents

(1^{er} novembre 2001)

(Art. L. 5215-16, L. 5211-12 et R. 5211-4 du code général des collectivités territoriales)

Population (Habitants)	Taux maximal (en % de l'indemnité du maire d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'EPCI)	Indemnité brute	
		en francs	en euros
De 20.000 à 49.999	100	15.097	2.301,52
De 50.000 à 99.999	100	17.420	2.655,66
De 100.000 à 200.000	100	20.904	3.186,79
Plus de 200.000	100	22.065	3.363,79

Indemnités de fonctions brutes mensuelles des vice-présidents

(au 1^{er} novembre 2001)

(Art. L. 5215-16, L. 5211-12 et R. 5211-4 du code général des collectivités territoriales)

Population (Habitants)	Taux maximal (en % de l'indemnité de l'adjoint au maire d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'EPCI)	Indemnité brute	
		en francs	en euros
De 20.000 à 49.999	100	6.039	920,64
De 50.000 à 99.999	100	6.968	1.062,26
De 100.000 à 200.000	100	10.452	1.593,40
Plus de 200.000	100	11.033	1.681,97

Indice brut mensuel 1015 au 1^{er} novembre 2001 : 23.226,25 F

Délégués des communes au conseil des communautés urbaines et des communautés d'agglomération :

- de 100.000 à 400.000 habitants : 212,51 € ou 1.394 F (6 % de l'indice 1015)
- plus de 400.000 habitants : 991,38 € ou 6.503 F (28 % de l'indice 1015)

**ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
DOTÉS D'UNE FISCALITÉ PROPRE AUTRES QUE LES COMMUNAUTÉS URBAINES
ET LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION**

Indemnités de fonctions brutes mensuelles des présidents

(au 1^{er} novembre 2001)

(Articles L. 5211-12 et R. 5211-4 du code général des collectivités territoriales)

Population (habitants)	Taux maximal (en % de l'indemnité du maire d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'EPCI)	Indemnité brute	
		en francs	en euros
Moins de 500	75	2.090	318,62
De 500 à 999	75	2.961	451,40
De 1.000 à 3.499	75	5.400	823,22
De 3.500 à 9.999	75	7.491	1.142,00
De 10.000 à 19.999	75	9.581	1.460,61
De 20.000 à 49.999	75	11.323	1.726,18
De 50.000 à 99.999	75	13.065	1.991,75
De 100.000 à 200.000	75	15.678	2.390,10
Plus de 200.000	75	16.549	2.522,88

Indemnités de fonctions brutes mensuelles des vice-présidents

(au 1^{er} novembre 2001)

(Articles L. 5211-12 et R. 5211-4 du code général des collectivités territoriales)

Population (habitants)	Taux maximal (en % de l'indemnité du maire d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'EPCI)	Indemnité brute	
		en francs	en euros
Moins de 500	75	836	127,45
De 500 à 999	75	1.185	180,65
De 1.000 à 3.499	75	2.160	329,29
De 3.500 à 9.999	75	2.996	456,74
De 10.000 à 19.999	75	3.832	584,18
De 20.000 à 49.999	75	4.529	690,44
De 50.000 à 99.999	75	5.226	796,70
De 100.000 à 200.000	75	7.839	1.195,05
Plus de 200.000	75	8.274	1.261,36

ANNEXE 3

BARÈME DE CRÉDIT D'HEURES

LEGISLATION EN VIGUEUR				TEXTES ADOPTÉS PAR LE SÉNAT LES 17 JANVIER ET 8 FEVRIER 2001			TEXTE DU PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE		
* Barème trimestriel (base durée légale du travail à 35 heures)				Barème trimestriel (base durée légale du travail à 35 heures)			Barème trimestriel (base durée légale du travail à 35 heures)		
Taille de la commune	Maire	Adjoint	Conseiller municipal	Maire	Adjoint	Conseiller municipal	Maire	Adjoint	Conseiller municipal
- de 3.500 habitants	52 h 30	21 h	Pas de crédit d'heures	105 h	52 h 30	Pas de crédit d'heures	105 h	70 h	10 h 30
3.500 à 9.999 habitants	52 h 30	21 h	5 h 15	105 h	52 h 30	10 h 30	105 h	70 h	10 h 30
10.000 à 19.999 habitants	105 h	52 h 30	10 h 30	140 h	105 h	21 h	140 h	70 h	21 h
20.000 à 29.999 habitants	105 h	52 h 30	10 h 30	140 h	105 h	21 h	140 h	140 h	21 h
30.000 à 99.999 habitants	105 h	105 h	14 h	140 h	140 h	35 h	140 h	140 h	35 h
+ 100.000 habitants	105 h	105 h	21 h	140 h	140 h	52 h 30	140 h	140 h	52 h 30

Président et vice-président de conseil général ou régional	Conseiller général ou régional	Président ou vice-président de conseil général ou régional	Conseiller général ou régional	Président ou vice-président de conseil général ou régional	Conseiller général ou régional
105 h	52 h 30	140 h	105 h	140 h	70 h

ANNEXE 4

STADE AU-DELÀ DUQUEL LE DÉBAT PUBLIC NE PEUT PLUS ÊTRE AUTORISÉ (annexe du décret n° 96-388 du 10 mai 1996)

Type d'opération		Stade au-delà duquel le débat public ne peut plus être organisé
Créations d'autoroutes ou de routes express, de lignes ferroviaires, de voies navigables ou mise à grand gabarit de canaux existants.	Coût du projet supérieur à 4 milliards de francs ou longueur du projet supérieur à 80 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent ou publicité régulière de la collectivité compétente déterminant les principales caractéristiques du projet.
Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes.	Aérodrome de catégorie A et coût du projet supérieur à un seuil déterminé en application du décret du 17 juillet 1984 d'application de la loi d'orientation des transports intérieurs.	Publication au <i>Journal officiel</i> de l'arrêté du ministre compétent de création d'un aérodrome de catégorie A ou mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prise en considération du plan de masse déterminant les principales caractéristiques du projet d'extension.
Création ou extension d'infrastructures portuaires.	Coût du projet supérieur au seuil déterminé en application du décret du 17 juillet 1984 précité ou superficie du projet supérieur à 250 ha.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prise en considération du projet de travaux.
Création de lignes électriques.	Lignes de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de l'approbation par le ministre compétent du choix du fuseau de moindre impact.
Création de gazoducs.	Gazoducs de diamètre supérieur ou égal à 600 mm et de longueur supérieure à 200 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prendre acte du choix d'investissement déterminant les principales caractéristiques du projet.
Création d'oléoducs.	Oléoducs de diamètre supérieur ou égal à 500 mm et de longueur supérieure à 200 km.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent de prendre acte du choix d'investissement déterminant les principales caractéristiques du projet.
Création d'une installation nucléaire de base.	Nouveau site de production nucléaire. Nouveau site nucléaire hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 2 milliards de francs.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision d'approbation par le ministre compétent des principales caractéristiques du projet.
Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs.	Volume supérieur à 20 millions de mètres cubes.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent d'approbation des principales caractéristiques du projet, notamment du site, ou publicité régulière de la décision de l'organisme public compétent déterminant les principales caractéristiques du projet.
Transfert d'eau de bassin fluvial à bassin fluvial (hors voies navigables).	Débit supérieur ou égal à 1 mètre cube par seconde.	Publication régulière de la délibération déterminant les principales caractéristiques du projet.
Equipements culturels, sportifs, industriels, scientifiques.	Coût des travaux supérieur à 2 milliards de francs.	Mention au <i>Journal officiel</i> de la décision du ministre compétent d'approbation des principales caractéristiques du projet, ou publicité régulière de la délibération de la collectivité territoriale compétente déterminant les principales caractéristiques du projet.

ANNEXE 5

ETUDE D'IMPACT ANNEXÉE AU PROJET DE LOI

TITRE PREMIER : DE LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ

I. OBJECTIFS DE LA RÉFORME

A. L'état du droit

Le code général des collectivités territoriales comporte déjà de nombreuses dispositions visant à promouvoir la participation des habitants à la vie locale, d'une part, et à garantir l'exercice de leurs droits par les élus au sein des assemblées délibérantes, d'autre part.

Elles résultent d'apports législatifs successifs et concernent aussi bien les collectivités territoriales que leurs groupements.

La plupart de ces mesures se rattachent aux lois de décentralisation, à la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

S'agissant de la participation des citoyens à la vie locale, l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales rappelle que les collectivités territoriales en constituent le cadre institutionnel et garantissent l'expression de sa diversité.

L'article L. 2141-1 affirme le droit des habitants à être informés des affaires de la commune et à être consultés sur les décisions qui les concernent. Ce droit est reconnu comme « un principe essentiel de la démocratie locale ». L'association des habitants aux décisions qui les concernent, bénéficie actuellement des mesures suivantes :

- la faculté d'organiser des consultations locales (L. 2142-1 à L. 2142-8),
- la possibilité de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal (L. 2143-2),
- la constitution de comités d'initiative et de consultation d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon (L. 2511-24).

Des dispositions identiques sont prévues pour les établissements de coopération intercommunale (E.P.C.I) en ce qui concerne la consultation des électeurs de leurs communes membres (L. 5211-49) et la création de comités consultatifs (L. 5211-49-1).

La loi garantit également par diverses mesures l'exercice de leurs droits par les élus des assemblées délibérantes. Il en est ainsi principalement du droit :

- des conseillers municipaux d'être informés des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération (L. 2121-13), d'exposer des questions orales (L. 2121-19),

d'être représenté en application du principe de la représentation proportionnelle au sein de différentes commissions (L. 2121-22), de disposer pour ceux qui n'appartiennent pas à la majorité municipale de certaines facilités de fonctionnement (L. 2121-27), de former librement des groupes d'élus (L. 2122-28),

- de l'exercice de ces mêmes droits pour les conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (L. 2511-10),

- du droit pour les conseillers généraux et régionaux d'être informés des affaires du département (L. 3121-18) et de la région (L. 4132-17), d'exposer des questions orales (L. 3121-20 et L. 4132-20), de former librement des groupes d'élus (L. 3121-24 et L. 4132-23), de voir son nom et l'analyse de ses opinions pris en compte dans les procès verbaux des séances (L. 3121-13 et L. 4132-12).

Toutefois, malgré leur variété, ces dispositions n'ont que partiellement atteint leur objectif au regard des aspirations exprimées au plan local. Ainsi, malgré de nombreuses initiatives souvent originales et novatrices, les comités consultatifs se sont constitués de façon inégale sur le territoire alors que des quartiers souvent défavorisés auraient gagné à être couverts par de telles structures. De même, il peut sembler paradoxal de ne pouvoir confier certaines fonctions à un plus grand nombre d'élus en raison du plafond fixé par la loi pour le nombre d'adjoints(L.2122-2)alors que la nécessité apparaît dans certains quartiers d'assurer un suivi individualisé et constant par un élu.

L'exigence croissante d'une territorialisation de l'action publique, au plus près des préoccupations des habitants n'étant qu'imparfaitement prise en compte au plan institutionnel. il en résulte un décalage entre des moyens certes souples mais limités pour traiter les questions de proximité et l'affirmation du quartier comme échelle pertinente pour y promouvoir l'action d'instances consultatives, y organiser des services publics et y définir des interventions de la politique de la ville.

B. Contenu de la réforme

Sans remettre en cause le principe de libre administration des collectivités locales par des assemblées élues, le projet de loi vise à promouvoir d'une manière plus volontariste la participation des habitants à la vie locale et à renforcer les droits des élus, notamment de l'opposition, au sein des assemblées locales.

La démocratie de proximité à l'échelle des quartiers

Alors que le taux d'abstention aux élections municipales n'a cessé de croître depuis 1977, il s'agit d'offrir aux habitants qui le souhaitent de nouveaux moyens pour contribuer en amont à la prise de décision au niveau local .et partant de consolider la démocratie de proximité.

Le projet de loi privilégie le rôle des conseils de quartier. Il ne cherche pas à encadrer ou à remettre en cause les nombreuses initiatives de création de comités de quartier qui ont contribué sous les formes les plus diverses au renouveau de la démocratie participative, mais au contraire à en faciliter la généralisation sous une forme spécifique et suffisamment organisée. C'est pourquoi tout en préservant la faculté de constituer des comités consultatifs, le projet de loi impose aux communes de 20 000 habitants et plus, la création de conseils de quartier sur des périmètres préalablement définis. Les conseils de quartier sont conçus comme un organe de la démocratie participative qui intervient en complémentarité et non en concurrence de la démocratie représentative.

Aussi, un large pouvoir d'appréciation est confié au élu, s'agissant de la délimitation du périmètre des quartiers, de la composition des conseils, de leurs

attributions effectives et de leur mode de fonctionnement. Dans chacun de ces domaines, la loi précise simplement les grands principes qui devront être respectés. Ainsi, la légitimité des conseils de quartiers dépendra essentiellement à la fois de l'attention que leur porteront les élus et de la capacité des associations et des habitants à se mobiliser, à s'exprimer et à formuler des propositions.

Afin de favoriser l'efficacité de leur action, le projet de loi prévoit, d'une part, que les conseils de quartier disposent d'un pouvoir de proposition quant aux dépenses qui pourront être effectuées dans le quartier notamment au profit des équipements de proximité et, d'autre part, ouvre la possibilité pour les conseils municipaux de créer des postes d'adjoint exclusivement chargés de quartiers.

Des initiatives ont déjà été prises en ce sens par des communes en recourant aux adjoints existants. L'apport de la loi est de réserver un quota supplémentaire de 10 % d'adjoints afin qu'ils remplissent une mission exclusivement tournée vers le ou les quartiers dont ils auront la charge.

Par ailleurs, le projet de loi prend en compte la demande exprimée par les usagers des quartiers en faveur d'un meilleur accès aux services municipaux et d'une meilleure orientation vers les services publics compétents, en imposant dans les communes de 100.000 habitants et plus, la création d'annexes aux mairies.

La loi ne prévoit actuellement que des annexes de la mairie pour les communes associées (L. 2113-13) et des annexes mobiles (L. 2143-1).

Afin qu'une vue d'ensemble puisse présider aux politiques menées sur les quartiers, le projet de loi prévoit la tenue annuelle d'un débat sur la vie des quartiers.

Les commissions des services publics locaux

Depuis leur création en 1992, les commissions des services publics locaux n'ont pas rencontré un grand succès. En effet, bien que leur nombre ne soit pas précisément connu, il semble que sur 2.673 communes de plus de 3.500 habitants (sur un total de 36.565 communes), il n'existe tout au plus que quelques centaines de commissions.

Aux termes des dispositions du présent projet de loi, il est fait obligation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10.000 habitants, mais aussi aux départements et aux régions, de constituer une commission des services publics.

Le seuil de 10.000 habitants qui est retenu fera que 874 communes seront concernées, 573 communautés de communes (sur un total de 1.717 communautés de communes).

Par nature, toutes les communautés d'agglomération seront également concernées (90) ainsi que les communautés urbaines (14) et 8 syndicats d'agglomération nouvelle.

Enfin, il n'existe pas de statistiques exhaustives qui permettent de déterminer le nombre de syndicats intercommunaux existants et à plus forte raison ceux qui ont plus de 10.000 habitants. Toutefois, il n'est pas rare que ce seuil soit dépassé (exemple du syndicat des eaux d'Ile de France ou du syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne). En outre, le nombre et le mode de gestion des services publics locaux n'étant pas connu, il est donc difficile d'évaluer le nombre de commissions qui seront créées.

Favoriser les droits de l'opposition dans les assemblées délibérantes

Le projet est construit autour de deux orientations :

- favoriser la capacité d'initiative des élus par un pouvoir accru de proposition et d'évaluation,
- garantir l'expression de l'opinion des élus appartenant à l'opposition.

En premier lieu, le projet de loi tend à élargir la possibilité pour les membres du conseil municipal d'en demander la convocation sur un point précis de l'ordre du jour, l'article L. 2121-9 réservant cette faculté pour des cas qui s'avèrent dans la pratique assez exceptionnels. Dans cette optique, les conseillers appartenant à l'opposition pourront chaque année, dans les communes de 20.000 habitants et plus, provoquer une séance consacrée à l'examen de leurs projets de délibération. Cette disposition est également applicable aux EPCI.

Le projet de loi ouvre également le droit tant pour les conseillers municipaux que pour les conseillers généraux et régionaux de demander dans certaines conditions la création d'une mission d'information et d'évaluation. Son champ d'étude est large, puisqu'il porte sur toutes les questions d'intérêt communal, départemental et régional ou sur la gestion des services publics locaux. Toutefois, afin que cette mesure ne soit pas détournée de son objectif, le dispositif est encadré de telle sorte que c'est le conseil municipal, général ou régional qui en décide la constitution, en fixe la composition selon certaines modalités, que la durée des missions est fixée au plus à six mois, que les conseillers ne peuvent s'associer à plus d'une demande de création par an et qu'aucune mission ne peut être créée en période électorale. Par son mode de création, son objet et sa composition, cette mission se distingue des commissions internes qui peuvent être créées par les conseils municipaux (L. 2121-22), ainsi que par les conseils généraux et régionaux qui ne sont pas soumis sur ce point à un encadrement législatif.

Cette disposition est également applicable aux EPCI.

En second lieu, deux mesures complémentaires visent à mieux garantir l'expression des opinions formulées par les élus n'appartenant pas à la majorité de l'assemblée délibérante.

A l'instar de ce qui est prévu pour les conseils généraux et régionaux, les procès verbaux des séances du conseil municipal des communes de 3.500 habitants et plus comporteront les noms des membres qui ont pris part à la discussion et la relation de leurs opinions. L'expérience montre que, lorsque le bien fondé de certaines contestations quant au manque de sincérité dans la restitution des débats est reconnu, la législation actuelle n'offre aucune solution pour les prendre en compte. Enfin, si le projet de loi n'impose pas aux collectivités territoriales d'organiser une information générale en direction des habitants sur les actions menées par l'équipe majoritaire, il prévoit que lorsque celle-ci n'est pas assimilable à de la communication courante ou occasionnelle, un espace est alors réservé à l'expression des conseillers appartenant à l'opposition.

Cette disposition est étendue aux groupes d'élus qui peuvent se constituer dans les conseils généraux (L. 3121-24) et régionaux (L. 4132-23). Elle est également applicable, ainsi que celle relative aux procès verbaux, aux EPCI (voir tableau récapitulatif joint en annexe).

II. IMPACT JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Les conseils de quartier ne sauraient en aucun cas être considérés comme un niveau supplémentaire d'administration. En effet, d'une part, ils ne disposent d'aucun pouvoir de décision et d'autre part leur consultation ne constitue pas une formalité

obligatoire précédant l'intervention des délibérations (hormis le cas des dotations attribuées aux quartiers). Il appartient au conseil municipal qui approuve le règlement intérieur que lui propose le conseil de quartier, de définir à cette occasion les liens qui uniront les deux organes.

Par ailleurs, si le projet de loi ne permet pas que le conseil municipal puisse délimiter des quartiers sur une partie seulement du territoire de la commune, mais sur la totalité du périmètre la constituant, c'est afin de respecter le principe d'égalité de traitement des habitants eu égard aux attributions qui peuvent être confiées aux conseils de quartier.

D'une façon plus générale, si le projet de loi impose la création d'un certain nombre d'instruments propres à favoriser l'exercice de la démocratie locale (conseil de quartier, mairie de quartier, débat sur la vie des quartiers, séance consacrée à l'examen des projets de l'opposition, espace d'expression des membres de l'opposition), certains sont facultatifs (adjoint chargé de quartier, mission d'information et d'évaluation) et, en tout état de cause, la mise en œuvre de ces mesures reste du ressort des assemblées délibérantes.

Dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales selon lequel celles-ci doivent, pour s'administrer librement, disposer d'un conseil doté d'attributions effectives, le projet de loi n'introduit ainsi aucune ambiguïté ni concurrence entre l'exercice de la démocratie de proximité et celui de la démocratie représentative.

Dans la pratique, la création de conseils de quartiers dans les 426 villes de la métropole et des départements d'outre-mer de 20.000 habitants et plus (voir tableau ci-après), ne sera pas sans conséquence sur la conduite de la politique municipale, de par leur actions de réflexion et de proposition L'expérience montre que dans bien des cas, les démarches engagées par des communes de toutes tailles avaient produit des effets positifs : meilleure cohérence des interventions, satisfaction de la population de pouvoir s'adresser à des interlocuteurs repérés, responsabilisation des agents de terrain et rapidité des circuits de décision.

**Nombre de communes et d'habitants concernés
par l'application des mesures du titre 1^{er} du projet de loi**

Seuils	Nbre de communes Métropole + DOM	Nbre d'habitants
3.500 H et plus	2.673	40.094.238
10.000 H et plus	899	30.588.777
20.000 H et plus	426	23.969.171
100.000 H et plus	37	8.978.303

En raison de la souplesse des instruments ainsi institués et de la préservation du niveau de décision, on ne peut déduire du projet de loi qu'il réduirait la représentation de la commune à une addition de quartiers .La notion de quartier fait déjà partie du droit positif, qu'il s'agisse des codes de la construction et de l'habitation, de l'urbanisme ou du code général des collectivités territoriales. Ce dernier fait référence aux quartiers aux articles L.2242-1 (dons et legs), L.2254-1 (interventions des communes et des EPCI en faveur du logement social), L.2511-16 (compétence du conseil d'arrondissement pour les maisons de quartier) ainsi que D.2512-3 et D.2513-1. Ceux ci se réfèrent à la division des arrondissements de Paris et de Marseille en quartiers sur la base respectivement de décrets du 1^{er} novembre 1859 et du 18 octobre 1946.

ANNEXE 1

Projet de loi « démocratie de proximité et institutions locales »

Titre 1^{er} – chapitre 1 – Pouvoirs respectifs du Maire et du Conseil municipal

Dispositions relatives aux quartiers

Article 1^{er} – Conseil de quartier

Article 2 – Débat sur la vie des quartiers

Article 3 – Dotation des quartiers

Article 4 – Création d'adjoints de quartier

Article 5 – Création de Mairies de quartier

Attributions confiées par le projet de loi	Conseil municipal	Maire
Fixation du périmètre des quartiers	X	
Création du conseil de quartier	X	
Fixation de la composition du conseil de quartier	X	
Fixation des modalités de désignation des membres du conseil de quartier	X	
Elections des conseillers membres du conseil de quartier	X	
Proposition de la liste nominative des membres		X
Fixation de la liste nominative des membres	X	
Désignation du président (en cas de non création de poste d'adjoint chargé de quartier)		X
Consultation du conseil de quartier		X
Réception des propositions du conseil de quartier		X
Demande de convocation du conseil de quartier		X
Approbation du règlement intérieur du conseil de quartier	X	
Demande d'audition auprès du conseil de quartier		X
Affectation des moyens de fonctionnement du conseil de quartier	X	
Examen lors du débat d'orientation budgétaire des projets propres aux quartiers	X	
Délibération sur les propositions de dépenses formulées par le conseil de quartier	X	
Remise du rapport annuel du conseil de quartier		X
Communication du rapport au conseil municipal		X
Possibilité de créer des postes d'adjoints exclusivement chargés de quartier	X	
Délégation éventuelle de fonctions aux adjoints chargés de quartier		X
Mise à disposition des services municipaux de proximité dans les mairies de quartier		X

ANNEXE 2

Projet de loi « démocratie de proximité et institutions locales »

Titre 1^{er} – chapitre 2 – Pouvoirs respectifs du Maire et du Conseil municipal

Dispositions relatives au droit des élus au sein des assemblées locales

Article 8 – Créneaux réservés à l'opposition

Article 10 – Mission d'information et d'évaluation

Attributions confiées par le projet de loi	Conseil municipal	Maire
Communication des projets de délibération par des conseillers de l'opposition		X
Etablissement dans le règlement intérieur des règles de présentation et d'examen de ces projets	X	
Possibilité de constituer une mission d'information et d'évaluation	X	
Etablissement dans le règlement intérieur des règles de présentation et d'examen des demandes de création et des modalités de fonctionnement des missions d'information	X	
Proposition de composition des membres de la mission		X
Fixation de la composition des membres de la mission	X	
Remise du rapport de la mission		X
Communication du rapport au conseil municipal		X

TITRE II : DE LA DÉMOCRATISATION DES MANDATS LOCAUX

I. OBJECTIFS ET CONTENUS DE LA RÉFORME

A. Objectifs

Le titre II du projet de loi a pour objectif d'élargir et d'améliorer les conditions d'accès et d'exercice des mandats locaux afin de favoriser leur démocratisation.

Les règles applicables en ce domaine ont été définies pour l'essentiel par la loi du 3 février 1992 qui a apporté un premier ensemble cohérent de droits et garanties. Leur mise en œuvre montre cependant ses limites, en raison de la sous-utilisation de certains droits et de lacunes qui peuvent constituer un frein ou un obstacle à l'accès à ces mandats de certaines catégories sociales.

Les avantages attendus en termes d'une meilleure diversification de l'origine socioprofessionnelle des élus résulteront soit du renforcement de dispositifs déjà prévus par le code général des collectivités territoriales, soit de la création de mesures nouvelles, contribuant globalement à une meilleure reconnaissance de la place et du rôle des élus locaux.

Les mécanismes mis en place par la loi du 3 février 1992, auxquels des améliorations ont d'ores et déjà été apportées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et par la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation des cumuls de mandats, seront ainsi approfondis et complétés.

B. Le contenu de la réforme

Les améliorations apportées par le titre II relèvent de deux séries de mesures :

1. Le renforcement des mécanismes existants

Le code général des collectivités territoriales définit quatre types de mécanismes : des garanties tendant à permettre aux élus salariés de disposer de périodes de temps pour se consacrer à leur mandat, le droit à une formation, un régime indemnitaire et, dans certains cas, une protection sociale, autant de domaines dans lesquels des améliorations significatives sont proposées.

1.1. La disponibilité en temps

Le droit actuel

Le régime des autorisations d'absence et le droit à un crédit d'heures forfaitaire et trimestriel permettent aux élus des communes, des départements et des régions de disposer de temps pour exercer leurs fonctions, en bénéficiant de garanties dans leur activité professionnelle fondées d'une part, sur le maintien des droits sociaux et des droits du travail (maintien du droit aux prestations sociales, congés payés, maintien des droits découlant de l'ancienneté) par l'assimilation du temps d'absence à une durée de travail effective et, d'autre part, sur l'interdiction des sanctions disciplinaires, du licenciement ou du déclassement professionnel.

Ces droits sont toutefois ouverts aux seuls élus exerçant une activité professionnelle salariée et ne concernent pas dans leur totalité l'ensemble des élus, en raison du seuil de 3.500 habitants fixé pour le bénéfice du crédit d'heures des conseillers municipaux.

D'une manière générale, les périodes de temps ainsi garanties ne sont pas rémunérées par l'employeur. Les communes ont toutefois la faculté de compenser

partiellement les pertes de revenus liées aux autorisations d'absence des conseillers municipaux qui poursuivent une activité professionnelle salariée et ne perçoivent pas d'indemnités de fonction, dans la limite de 24 heures par élu et par an, à raison d'un taux horaire fixé à 1,5 fois le montant du SMIC, ce qui correspond, par an, à une compensation de 1.500 F.

Les améliorations apportées

Le projet de loi renforce les garanties apportées aux élus locaux qui poursuivent leur activité professionnelle par l'élargissement du crédit d'heures à l'ensemble des conseillers municipaux, sans limitation de seuil démographique et l'augmentation de son volume dans des proportions pouvant atteindre un doublement, pour tous les élus.

Le régime des compensations des pertes de revenu du fait des absences est étendu à l'ensemble des conseillers municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction, quelle que soit leur activité professionnelle, salariée ou non salariée.

Il est, en outre étendu au crédit d'heures et triplé (72 heures au lieu de 24 heures). Le montant de la compensation pourra ainsi atteindre 4.500 F par an.

1.2. Le droit à une formation adaptée aux fonctions

Le droit actuel

La loi du 3 février 1992 a reconnu le droit des élus des communes, des départements et des régions à une formation adaptée à leurs fonctions. Les frais afférents à cette formation : frais de déplacement, de séjour et d'enseignement, compensation partielle des pertes de revenu des élus (six jours par élu pour la durée du mandat et une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance) sont des dépenses obligatoires pour les collectivités locales. Ces dépenses sont limitées à 20 % du montant total des indemnités des élus de la collectivité. Les salariés ont droit, pour leur part, à un congé de formation de six jours par mandat, quel que soit le nombre de mandats exercés. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.

Le droit à la formation s'exerce à condition que la formation soit dispensée par un organisme agréé par le ministre de l'intérieur, après avis du conseil national de la formation des élus locaux.

La pratique révèle une faible mobilisation des crédits de formation par les élus locaux, ceux des plus petites collectivités étant en toute hypothèse confrontés à des capacités de financement trop modestes, insuffisances que le Conseil national de la formation des élus locaux a mises en évidence dans ses rapports d'activité annuels.

Les améliorations apportées

Une série de mesures renforce le droit des élus à la formation en début ou en cours de mandat, en organisant son expression et en permettant sa mutualisation, afin de permettre aux collectivités de mieux en dégager les enjeux et de favoriser son exercice par tous.

Les assemblées locales auront l'obligation de délibérer en début de mandature pour fixer les orientations de la formation, et chaque année pour déterminer l'utilisation des crédits de formation. Cette obligation sera complétée par un bilan annuel des actions de formation financées pour les élus de la collectivité.

La durée du congé de formation des salariés est portée à 18 jours par mandat.

Ce dispositif est conforté pour les exécutifs locaux qui bénéficieront d'un congé de 6 jours en début de mandature, pour mieux tenir compte de leurs besoins spécifiques.

Une mesure nouvelle ouvre la faculté aux communes de mettre en commun les moyens consacrés à la formation des élus en organisant leur mise en œuvre au niveau des établissements publics de coopération intercommunale.

1.3. Le régime indemnitaire

Le droit actuel

La loi du 3 février 1992 a généralisé un régime d'indemnités de fonction pour les élus locaux, variable selon les catégories de mandats et la taille démographique des collectivités locales.

Bien que la loi du 5 avril 2000 ait fortement revalorisé les indemnités des maires, des insuffisances ou des incertitudes demeurent.

Ainsi, les responsabilités exercées réellement sont trop partiellement prises en compte, le système de renvois entre barèmes est trop complexe, l'application des règles sur l'institution ou la modification du régime d'indemnités au sein d'une collectivité, notamment lors du renouvellement des assemblées locales, comporte des ambiguïtés.

Les améliorations apportées

La clarification du régime juridique et la transparence sont renforcées par l'obligation des assemblées locales de délibérer en début de mandature pour fixer les indemnités des élus et par l'apport de précisions sur l'indemnisation liée à la suppléance ou au remplacement d'élus.

Le projet de loi garantit le versement de leur indemnité aux maires des communes de moins de 1.000 habitants qui, souvent, renoncent à percevoir leur indemnité, tout en préservant les compétences des conseils municipaux en matière de fixation des indemnités de leurs élus.

Les indemnités de fonction des adjoints sont établies selon un barème distinct de celui des maires et réévaluées.

Une enveloppe complémentaire est instaurée au bénéfice des adjoints, dont la répartition est laissée à la libre décision des conseils municipaux.

1.4. Le remboursement de frais

Le droit actuel

Le code général des collectivités territoriales prévoit de manière limitative les cas dans lesquels les collectivités territoriales peuvent assurer à leurs élus le remboursement de frais : celui-ci ne peut intervenir qu'à l'occasion de l'exercice de mandats spéciaux et, pour les conseillers généraux et régionaux, au titre de leurs déplacements pour participer à des réunions respectivement dans le département ou la région.

Les améliorations apportées

Le projet de loi prend mieux en compte les réalités de l'exercice des mandats locaux afin de veiller à ce que les élus ne subissent pas de dépenses personnelles consécutives aux missions qui leur incombent.

Le remboursement des frais de déplacement des conseillers généraux et régionaux pour participer à des réunions est étendu aux frais de séjour et élargi aux déplacements hors du département et de la région.

Les élus municipaux pourront désormais être remboursés de leurs frais de déplacement hors de la commune.

Les dépenses engagées par les maires et les adjoints dans des circonstances exceptionnelles pour porter assistance à leurs concitoyens pourront leur être remboursées.

1.5. Le régime de protection sociale

Le droit actuel

Outre les droits à retraite ouverts à l'ensemble des élus dès lors qu'ils perçoivent des indemnités, les élus qui ont interrompu leur activité professionnelle salariée sont affiliés au régime général de la sécurité sociale au titre de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie pour les seules prestations en nature, lorsqu'ils n'ont plus de régime de protection sociale obligatoire.

Si la mise en place de ce régime de protection sociale a constitué une réelle avancée, sa portée et son champ sont cependant limités aussi bien au regard de l'activité professionnelle des intéressés que des prestations couvertes, risquant de laisser des élus sans ressources en cas de maladie ou de maternité.

Les améliorations apportées

Une garantie nouvelle est apportée aux élus qui poursuivent leur activité professionnelle, salariée ou non salariée, et qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de maladie ou de maternité : ils se verront maintenir le versement d'indemnités calculées dans les conditions prévues pour les indemnités journalières par le régime général de sécurité sociale.

L'affiliation au régime général de la sécurité sociale des élus qui cessent leur activité professionnelle est considérablement élargie, d'une part, par son extension aux non-salariés et, d'autre part, par la couverture non seulement des prestations en nature mais également des prestations en espèces et de l'assurance décès.

2. La création de mécanismes inédits

2.1. Préparation aux élections locales

La démocratisation de l'accès aux mandats locaux commence par des mesures facilitant les candidatures.

En particulier, il y a lieu de permettre à tous les citoyens engagés dans la vie professionnelle de disposer de temps pour se consacrer à une campagne.

Aussi, l'accès des salariés aux mandats locaux sera facilité par le droit pour les candidats aux élections locales de disposer d'un temps d'absence qui leur permettra de participer à la campagne électorale, à l'instar de ce qui existe pour les candidats aux élections nationales.

2.2 Sécurisation de la situation des élus à l'issue de leur mandat

Le droit existant

La loi du 3 février 1992 a introduit le droit pour certaines catégories d'élus investis de fonctions exécutives (maires, adjoints dans les communes de 20.000 habitants et plus, présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux), d'interrompre leur activité professionnelle pour exercer leur mandat. Les élus qui étaient salariés bénéficient, lors de leur retour dans l'entreprise, des avantages acquis par les salariés de leur catégorie durant l'exercice de leur mandat et, en tant que de besoin, d'une

réadaptation professionnelle compte tenu, notamment, de l'évolution de leur poste de travail ou de celle des techniques utilisées.

Le dispositif se limite cependant aux seuls salariés qui ont suspendu leur contrat de travail et qui retrouvent un emploi dans leur entreprise à la fin de leur mandat.

La situation des non-salariés et de ceux qui ne retrouvent pas leur emploi salarié n'est donc pas prise en compte.

Les mesures nouvelles

Deux mesures permettront de sécuriser la situation des élus à l'issue de leur mandat lorsqu'ils ont choisi de cesser leur activité professionnelle pour s'y consacrer à plein temps.

En premier lieu, le retour à une activité professionnelle des anciens salariés sera facilité par l'accès à une formation professionnelle et à un bilan de compétences ainsi qu'aux congés prévus en la matière par le code du travail pour les salariés.

En second lieu, l'instauration d'une allocation différentielle de fin de mandat versée pendant six mois après la fin du mandat évitera aux anciens élus, quelle que soit leur origine professionnelle, une perte brutale de leurs revenus lorsqu'ils ne retrouvent pas immédiatement d'emploi ou une autre activité.

2.3 Amélioration des conditions matérielles d'exercice du mandat

Des mesures nouvelles amélioreront les conditions matérielles dans lesquelles les élus locaux exercent leur mandat, tant en ce qui concerne le régime indemnitaire que le remboursement de frais.

Ainsi, les adjoints qui ont cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat bénéficieront, pendant trois mois au maximum, du versement de leur indemnité dans les cas où le maire leur retire les délégations de fonctions consenties et qu'ils ne retrouvent pas leur activité professionnelle.

2.4 Prise en charge des dépenses liées à la garde d'enfants

Des mesures nouvelles accompagnent la parité dans les instances locales. Ainsi, les collectivités locales auront la possibilité de prendre en charge les frais de garde d'enfants nécessités par l'exercice de mandats spéciaux.

De plus, les collectivités locales pourront contribuer au financement d'emploi de salariés pour garde d'enfants des élus ayant charge de famille qui cessent leur activité professionnelle.

II. IMPACT SOCIAL, FINANCIER ET ADMINISTRATIF

A. Impact sur l'emploi

Le titre II du projet de loi n'aura pas d'impact direct sur l'emploi dans la mesure où un mandat local n'est pas une activité professionnelle. En revanche, les mesures proposées auront un **impact significatif sur l'articulation entre l'exercice d'un mandat local et la vie professionnelle**.

1. Préparation aux élections locales

L'accès des salariés aux mandats locaux sera favorisé par les nouvelles facilités de temps dont ils disposeront pour participer à la campagne électorale.

2. Conciliation du mandat local avec le parcours professionnel

Le renforcement des garanties apportées aux élus locaux qui poursuivent leur activité professionnelle, qu'il s'agisse de crédit d'heures ou de la compensation des

pertes de revenus, leur permettra de mieux concilier celle-ci avec l'exercice d'un mandat local.

L'harmonisation des conditions de prise en compte de la situation des non-salariés par rapport aux salariés renforcera l'égalité d'accès aux mandats locaux, indépendamment de la profession exercée.

La sécurisation de la situation des élus locaux à l'issue de leur mandat contribuera également à démocratiser l'accès aux mandats locaux en facilitant la réinsertion professionnelle de ceux qui ont cessé leur activité professionnelle, quelle que soit la nature de celle-ci.

3. Amélioration des conditions matérielles d'exercice du mandat

L'amélioration des modalités d'indemnisation, de couverture sociale et de prise en charge des frais des élus locaux, en tenant compte de la diversité de leur situation professionnelle et familiale ne pourra que démocratiser l'exercice des mandats locaux en évitant que des charges financières liées à celui-ci ne pèsent sur les élus.

B. Impact sur d'autres intérêts généraux

L'articulation du mandat local avec la vie personnelle des élus locaux sera améliorée, en cohérence avec l'objectif d'assurer la parité entre les femmes et les hommes dans les instances locales et de mieux prendre en considération les contraintes liées à la vie familiale des élus.

Participent ainsi de ces préoccupations l'ensemble des mesures ouvrant la possibilité aux collectivités locales de prendre en charge les frais de garde d'enfants, notamment au moyen du chèque emploi-service, dans les diverses situations où les élus sont conduits à s'absenter.

Le titre II du projet de loi poursuit par ailleurs l'objectif de renforcer le droit à la formation, aussi bien en début qu'en cours de mandat. Les élus locaux seront ainsi plus aisément en mesure d'acquérir des connaissances qui faciliteront l'exercice de leurs mandats et leur permettront de mieux faire face à leurs responsabilités, quel que soit leur domaine de compétences d'origine.

A cet égard, l'obligation des assemblées locales de délibérer en début de mandature, puis chaque année, pour fixer les orientations de la formation et déterminer l'utilisation des crédits de formation devrait favoriser une plus large utilisation par les élus de leur droit à la formation ainsi qu'une meilleure mobilisation des ressources de la collectivité, tout en préservant les droits individuels des élus. L'augmentation de la durée du congé de formation et l'incitation des exécutifs à se former en début de mandature répondent au même objectif.

La faculté ouverte aux communes de s'appuyer sur une structure intercommunale permettra aux petites communes dont les ressources sont limitées de mutualiser leurs moyens.

C. Incidences financières

Comme la loi du 3 février 1992, la mise en place d'un ensemble complet de droits et de garanties conditionnant l'accès de tous les citoyens aux mandats locaux aura nécessairement un coût, sans lequel la démocratie locale ne peut être réelle, et qu'il appartient à chaque collectivité locale d'assumer pleinement, au même titre que les autres éléments constitutifs de son identité en tant qu'institution décentralisée.

La masse budgétaire annuelle globale théorique correspondant actuellement aux dispositifs instaurés par la loi du 3 février 1992 peut être estimée à 8,8 milliards de

francs pour les communes (dont 6,3 milliards F au titre du seul régime indemnitaire), 1 milliard de francs pour les départements et environ 500 millions F pour les régions.

Ces estimations sont effectuées à partir d'un effectif théorique maximal, sans tenir compte de la réalité des pratiques et de la très grande diversité dans les conditions de mobilisation effective des crédits prévus par la loi, en particulier dans le domaine de la formation des élus.

L'appréciation de l'impact financier du titre II doit s'effectuer au regard de quatre séries de considérations.

Le projet de loi tend à privilégier des mesures ciblées prenant en compte les responsabilités exercées et les charges réelles plutôt qu'à procéder à une revalorisation générale ou à caractère systématique.

Dans nombre de cas, l'autonomie de décision des collectivités locales est respectée: il leur appartiendra de choisir de mettre en place les dispositifs prévus, de manière plus ou moins importante, dans les limites fixées, par exemple en ce qui concerne la prise en charge des compensations des pertes de revenus, des frais de garde d'enfants ou les majorations d'indemnités des adjoints.

Le projet comporte également des mesures d'économie, comme le non-cumul des majorations d'indemnités des élus municipaux, ainsi que des facteurs de transparence et de rationalisation des coûts, par exemple en matière de répartition des indemnités.

La mutualisation des coûts et la solidarité financière sont recherchés: l'instauration d'un fonds de versement de l'allocation de fin de mandat, alimenté par les cotisations des collectivités locales, répond à cette préoccupation, de même que les mesures qui permettront le développement de la formation des élus municipaux au niveau intercommunal.

Sous le bénéfice de ces remarques, on peut distinguer :

Les mesures n'entraînant pas de dépenses supplémentaires ou situant les dépenses à l'intérieur d'enveloppes ou de plafonds inchangés. Il en est ainsi des modalités de répartition des indemnités des élus municipaux, de l'enveloppe globale des dépenses de formation, de la garantie d'indemnités des maires des communes de moins de 1.000 habitants ou bien encore du versement d'indemnités aux conseillers en cas de délégation ou de suppléance.

Les mesures correspondant à des droits nouveaux ou à l'amélioration de droits existants, générant des coûts supplémentaires (dépenses obligatoires ou plafonds de dépenses), dont le volume en année pleine peut être estimé de la manière suivante :

Cotisations pour le financement de l'allocation différentielle	
de fin de mandat :	38 millions F
Compensations des pertes de revenus:	350 millions F
Mesures indemnitaires :	670 millions F
Protection sociale :	15 millions F

TOTAL :	1,073 milliard F

Une telle évaluation se fonde sur l'appréciation du nombre et des catégories d'élus effectivement concernés. Ainsi, le dispositif d'allocation de fin de mandat qui, par hypothèse, ne concernera pas les retraités et les fonctionnaires, est-il évalué par rapport

aux élus qui relèvent du dispositif de cessation de leur activité professionnelle dans le seul secteur privé.

D. Impact sur la complexité des procédures et de l'ordonnancement juridique

1. Pour l'essentiel, les dispositifs prévus par le titre II du projet s'appuient sur des procédures existantes, soit à l'identique, soit valorisées, dont la mise en œuvre ne suscite pas de difficultés particulières. Il en est ainsi, par exemple, en matière d'autorisations d'absence ou de crédit d'heures, dont le champ est étendu sans que la procédure instaurée en 1992 soit modifiée.

D'autres procédures sont créées par le projet de loi, mais elles renvoient à des mécanismes connus ou maîtrisés par les collectivités locales, tout en apportant une clarification ou une simplification.

Ainsi, les délibérations sur la formation ou les indemnités des élus rentrent dans le cadre du droit commun des décisions des collectivités locales. Elles sont un facteur de transparence et de rationalisation dans l'utilisation des crédits.

La gestion de l'allocation de fin de mandat représente le seul véritable processus supplémentaire, mais il est fondé sur des formalités simples comme le versement de cotisations par les collectivités locales et le recours à des modes de gestion classiques (gestion d'un fonds par la Caisse des dépôts et consignations, comme dans de nombreux autres domaines intéressant les collectivités locales).

2. L'essentiel des règles juridiques résultant du titre II du projet sont insérées dans le code général des collectivités territoriales et se déclinent de manière identique pour les diverses catégories de collectivités, y compris, par renvoi, pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Un effort de simplification significatif est en outre réalisé par la suppression du double barème indemnitaire des maires et l'instauration de barèmes propres pour chaque catégorie d'élus.

De plus, le souci, à l'occasion des modifications apportées, de simplifier et d'améliorer la lisibilité de ces dispositions a été pris en compte, par exemple dans la succession logique des articles (droit à la formation notamment).

Le plan du code général des collectivités territoriales sera pour l'essentiel inchangé, dans ses parties consacrées aux conditions d'exercice des mandats locaux, à l'exception de la création de dispositions communes concernant le fonds de versement de l'allocation différentielle de fin de mandat à la fin du livre VI de la première partie.

Par ailleurs, des apports limités sont effectués au code du travail (extension du champ du congé électif par exemple).

Pour une très large part, comme en 1992, la loi se suffit à elle-même : beaucoup de règles seront d'application immédiate, sans nécessité d'un volet réglementaire important.

Dans de nombreux cas, lorsqu'un décret sera nécessaire, il s'agira surtout d'actualiser ou compléter les décrets existants pris pour l'application de la loi du 3 février 1992, concernant pour l'essentiel le crédit d'heures ou les indemnités de fonction des présidents et des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

Le principal ajout à l'ordonnancement juridique, au plan technique, consistera à mettre en place le dispositif d'application de l'allocation de fin de mandat.

TITRE III : RELATIF AU FONCTIONNEMENT DES SDIS

I. IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

1) Conséquences sur l'ordonnancement juridique et administratif

A. État de la législation et de la réglementation applicables

a) Les centres d'incendie et de secours non intégrés au service départemental d'incendie et de secours

La loi n°96-369 du 3 mai 1996 codifiée aux articles L.1424-1 et suivants du CGCT permet aux communes et aux EPCI qui le souhaitent de conserver la gestion de leur centre de première intervention ; toutefois, l'article L.1424-12 dispose que l'acquisition ou la location, ainsi que la gestion et l'entretien des matériels nécessaires aux missions des centres d'incendie et de secours relevant des communes et des EPCI relève de la seule compétence des SDIS, dans les conditions fixées par un plan d'équipement.

b) Composition et fonctionnement du conseil d'administration

L'article L.1424-24 du CGCT dispose que le conseil d'administration comprend 22 ou 30 sièges, répartis entre les représentants des communes, des EPCI compétents en matière d'incendie et de secours, et les représentants du département, élus selon deux modes différents de désignation :

- 8 sièges sont répartis par moitié entre les communes et les EPCI, d'une part, et le département, d'autre part (représentation institutionnelle) ;

- 22 sièges dans les départements de plus de 900 000 habitants comptant au moins une commune ou un EPCI dont la contribution au SDIS représente un montant minimal de 33 % des recettes, ou 14 sièges dans les autres départements, sont répartis proportionnellement aux contributions respectives du département, de l'ensemble des communes et de l'ensemble des EPCI au budget du SDIS (représentation financière).

Les représentants du département sont élus par le conseil général en son sein ; les représentants des EPCI sont élus par les présidents de ces EPCI parmi les membres des organes délibérants et les maires des communes membres ; les maires qui ne sont pas membres de ces EPCI élisent en leur sein leur représentants ; dans les départements d'outre-mer, les adjoints au maire peuvent être élus.

Ces élections s'effectuent au scrutin proportionnel au plus fort reste , et chaque électeur dispose d'un nombre de suffrages déterminé par sa contribution au budget du SDIS.

Les articles L.1424-27, L.1424-28, L.1424-29, L.1424-30 et L.1424-34 du CGCT fixent les règles de fonctionnement du conseil d'administration : élection d'un vice-président, règle de la majorité des deux tiers des membres présents pour les délibérations relatives au budget du SDIS, délégations de signature du président au vice-président et au directeur départemental des services d'incendie et de secours en matière administrative et financière.

c) Modalités de calcul et de répartition des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département

En application des articles L.1424-29 et L.1424-35 du code général des collectivités territoriales, les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes, des EPCI et du département au financement du service départemental

d'incendie et de secours sont fixées par le conseil d'administration à la majorité des deux tiers des membres présents et notifiées aux maires, aux présidents des EPCI et au président du conseil général avant le 1er novembre de l'année précédant l'exercice.

B. Motif de la solution retenue

a) Les centres d'incendie et de secours non intégrés au service départemental d'incendie et de secours

Le choix laissé aux collectivités par la loi du 3 mai 1996 de conserver leur centre de première intervention se heurte aux dispositions de la même loi relatives à la formation, la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires de ces centres, et à l'acquisition et la gestion des matériels de ces centres qui relèvent de la seule compétence des SDIS. De ce fait, le risque est grand de voir à terme disparaître ces centres de première intervention. Or, les derniers évènements ont montré la nécessité de préserver ce fort potentiel humain proche de la population.

Le rapport du député Jacques Fleury a souligné diverses difficultés apparues lors de la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996, et proposé différentes dispositions tendant à aménager et améliorer le fonctionnement des SDIS.

b) La composition et le fonctionnement des conseils d'administration

La mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996 a fait apparaître un certain nombre de difficultés techniques dans la composition et le fonctionnement des conseils d'administration.

Ainsi, la composition de ces conseils, différente selon les départements, mérite d'être simplifiée, et basée sur les contributions respectives de chacune des collectivités au budget du SDIS.

De plus, compte tenu de la nécessaire augmentation de l'implication des départements dans le budget des SDIS, il convient de permettre au conseil général de remplir une fonction de régulateur financier et de renforcer son rôle au sein des SDIS par l'attribution au département de la majorité des sièges au conseil d'administration.

Par ailleurs, la représentation des communes ne peut actuellement être assurée que par les maires, alors que celle des EPCI peut être réalisée par les présidents, les membres des conseils et les maires des communes membres. Cette situation est source d'absence au sein des conseils du fait de la participation des maires à de nombreux organismes : la représentation des communes pourrait également être assurée par les adjoints comme c'est dès à présent le cas pour les départements d'outre-mer.

L'absence de bureau implique que le règlement de la totalité des affaires relatives à l'administration du service départemental d'incendie et de secours relève du conseil d'administration, et mobilise ainsi les élus sur de multiples affaires mineures.

De même, en cas de vacance simultanée du siège de président et de vice-président, les conditions dans lesquelles il est procédé à de nouvelles élections méritent d'être précisées.

S'agissant des délégations de signature, leur nombre limité et l'organisation territoriale éclatée des services départementaux d'incendie et de secours entraîne des irrégularités dans la gestion de ces établissements.

c) Les modalités de calcul et de répartition des contributions des collectivités au financement des SDIS

Les dispositions actuelles des articles L.1424-29 et L.1424-35 du CGCT concernant la date du 1er novembre fixée comme date butoir de notification du montant

prévisionnel des contributions aux maires, aux présidents d'EPCI et aux présidents des conseils généraux, la règle de la majorité des deux tiers des membres présents pour l'adoption des délibérations des conseils d'administration relatives au budget du SDIS, ne permettent pas un fonctionnement satisfaisant de ces services, et méritent d'être modifiées en vue d'une plus grande cohérence avec les différents votes des budgets locaux.

De plus, la mise en œuvre de la loi de 1996 qui a transféré aux SDIS la gestion des moyens de secours du département, en vue de rationaliser et de mutualiser ces moyens de secours, entraîne pour certains départements, une remise à niveau qui conduit à faire supporter par petites collectivités une charge financière élevée.

Il s'agit, en conséquence, de limiter pour les communes et les EPCI les effets financiers liés à la départementalisation, et d'impliquer davantage les départements dans le financement des SDIS.

C. Liste des modifications intervenues depuis 10 ans

L'article 89 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, modifié en janvier 1993 avait rendu obligatoire, à compter du 1er janvier 1995, la gestion par le SDIS de tous les moyens en personnels, matériels et financiers consacrés dans un département, à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes.

La loi du 3 mai 1996 a consacré ce principe d'une gestion unique par le SDIS des moyens consacrés par les collectivités locales aux services d'incendie et de secours en organisant la mise en place de cette gestion dans un délai de cinq ans.

Le texte proposé tire les enseignements de la mise en œuvre de cette loi, en remédiant aux imperfections techniques apparues.

D. Applicabilité à l'outre-mer

Seuls les départements d'outre-mer sont concernés : Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion

II. IMPACT SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

1) Éléments d'appréciation de l'impact au regard des principes démocratiques et républicain, de l'intérêt général et des intérêts particuliers

Les mesures envisagées doivent permettre :

- de limiter pour les communes et les EPCI les effets financiers liés à la départementalisation en stabilisant leur part globale au niveau atteint à l'issue du processus de départementalisation, et à limiter l'évolution annuelle de leur contribution.

- de parvenir à un meilleur fonctionnement des conseils d'administration, dont la composition se trouverait simplifiée,

- d'assurer le maintien des centres de première intervention non intégrés aux SDIS.

2) Analyse des effets économiques et budgétaires

A. Descriptif du dispositif

a) Les centres d'incendie et de secours non intégrés au SDIS (article 43 du projet de loi)

Les dispositions proposées visent à permettre aux communes et aux EPCI qui souhaitent conserver leur centre d'incendie et de secours, d'assurer la gestion des biens mobiliers comme des biens immobiliers de ces centres, tandis que les modalités de l'intervention opérationnelle de ces centres, ainsi que la participation du SDIS à leur fonctionnement seront fixées au moyen d'une convention entre ces collectivités et l'établissement public.

b) La composition du conseil d'administration et son fonctionnement (articles 44 et 45 du projet de loi)

La composition du conseil d'administration est simplifiée : le nombre de sièges est fixé à 22 pour tous les départements, et le conseil général est assuré de disposer de la majorité des sièges (12 sur 22)

La représentation des communes peut être assurée par les adjoints au maires.

Les règles de fonctionnement du conseil d'administration sont modifiées par une série de mesures telles que la création d'un bureau, la suppression de la règle de la majorité qualifiée pour l'adoption de certaines délibérations, l'organisation d'un circuit de délégations de signature, organisation des élections du président et du vice-président en cas de vacance simultanée.

c) La répartition des contributions budgétaires (article 46 du projet de loi)

La part globale des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale est stabilisée au niveau atteint à l'issue du processus de départementalisation et l'évolution annuelle de leur contribution est limitée à 20% de l'augmentation des contributions des communes, des EPCI et du département.

Ainsi les dépenses supplémentaires seront prises en charge en majorité par le département. Il appartiendra par ailleurs au conseil d'administration du SDIS de déterminer les modalités de répartition de contributions entre les communes et les EPCI pour parvenir à une meilleure équité.

De plus, la date limite de notification aux maires, aux présidents d'EPCI et au président du conseil général du montant prévisionnel des contributions est reportée au 1er janvier de l'année de l'exercice concerné.

B. Conséquences budgétaires du dispositif

a) Centres d'incendie et de secours non intégrés au SDIS

Le SDIS prend actuellement à sa charge la formation et la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires de ces centres, ainsi que le matériel attribué à ces centres.

Désormais, la charge de gestion des biens mobiliers et immobiliers de ces centres est laissée en totalité aux collectivités concernées. La disposition qui vise à fixer par convention les modalités d'intervention opérationnelle et la participation des SDIS au fonctionnement de ces centres devrait aboutir à une gestion plus rationnelle de ces centres sans incidence financière particulière pour les SDIS.

b) Dispositions relatives à la composition et au fonctionnement du conseil d'administration

Conséquences budgétaires : néant

c) La répartition des contributions budgétaires

L'article 46 du projet de loi prévoit la modification de l'article L.1424-35 du CGCT relatif aux modalités de calcul des contributions des communes, des EPCI et du département au SDIS.

Le texte proposé stabilise les contributions des communes et des EPCI au niveau atteint à l'issue du processus de départementalisation.

De plus l'augmentation annuelle de ce montant est limitée à 20% de l'augmentation des contributions des communes, des EPCI et du département prévue au budget du SDIS.

En effet, il paraît souhaitable, afin d'éviter d'aboutir à terme, à une trop grande disparité entre la part globale des contributions des communes et des EPCI et celle du département, de prévoir une augmentation maîtrisée des contributions des communes et des EPCI

Cette augmentation est appliquée au montant global des contributions des communes et des EPCI ; en effet, cette notion doit être conservée afin de permettre de poursuivre l'effort engagé vers une réduction des écarts existants entre les collectivités et de parvenir à une plus grande équité dans la répartition des charges.

Une simulation effectuée à partir des budgets 2000 et 2001 de 27 SDIS ayant achevé la départementalisation en 2000 fait apparaître que la limitation de l'augmentation du montant des contributions des communes et des EPCI à 20 % de l'augmentation totale des contributions a pour effet :

- de porter l'augmentation moyenne des contributions des départements de 4,65% à 7,92% ,

- de ramener l'augmentation moyenne des contributions des communes et des EPCI de 4,76% à 1,79%.

Évolution des contributions aux budgets de 27 SDIS

**dont les transferts de personnels et de biens
ont été achevés avant le 1er janvier 2001**

Contributions	2000	2001	Augmentation	%
Départements	1.741.570.354	1.822.472.442	80.902.088	4,65
Communes + EPCI	1.921.390.936	2.012.844.903	91.453.967	4,76
Total	3.662.961.290	3.835.317.345	172.356.055	4,71

Évolution des contributions après limitation de l'augmentation
du montant des contributions des communes et des EPCI
à 20 % de l'augmentation totale des contributions

Contributions	2000	2001	Augmentation	%
Départements	1.741.570.354	1.879.455.198	1 378.848.44	7,92
Communes + EPCI	1.921.390.936	1.955.862.147	34.471.211	1,79

Ainsi, la disposition proposée paraît de nature à maintenir la contribution des communes et des EPCI tout en ramenant l'augmentation nécessaire à de faibles niveaux.

III. DISPOSITIF D'ÉVALUATION

La DDSC effectue chaque année une évaluation de l'évolution des budgets des services départementaux d'incendie et de secours en masse globale et en répartition des contributions entre les différentes collectivités concernées.

L'analyse financière qui peut être effectuée à partir de ces données pourra être réalisée de manière plus fine grâce à la mise en œuvre de nouveaux ratios en cours d'élaboration.

De plus, la mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature comptable des SDIS permettra de recueillir des données précises sur l'évolution et la ventilation des charges financières de ces établissements publics.

ANNEXE 6

PROPOSITIONS DE LOI JOINTES AU RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI N° 415 (2000-2001)

Proposition de loi n° 368 (2000-2001)

de M. Jacques Oudin et plusieurs de ses collègues
tendant à conférer au comité des finances locales
le caractère d'autorité administrative indépendante

Article 1^{er}

L'article L.1211-1 du Code général des collectivités territoriales est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Le comité constitue une autorité administrative indépendante ».

Article 2

Le deuxième alinéa de l'article L.1211-4 du Code général des collectivités territoriales est complété par la phrase suivante :

« Le même rapport, remis concomitamment au Premier ministre et aux présidents des assemblées parlementaires, rend compte de l'activité du comité en tant qu'autorité administrative indépendante pendant l'année précédente. Il est transmis au Premier président de la Cour des Comptes ».

Article 3

A l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, après les mots : « est prélevée » sont insérés les mots : « ,conformément aux prévisions fournies par le comité au ministre en charge des collectivités territoriales, ».

Article 4

L'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Le président est ordonnateur des dépenses du comité. Il présente les comptes du comité au contrôle de la Cour des Comptes ».

Article 5

Après l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L.1211-6 .- Le Comité des finances locales établit son règlement intérieur qui est publié au Journal Officiel de la République dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° du Ce règlement garantit le caractère collégial des délibérations du comité ».

Article 6

Après l'article L.1211-5 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L.1211-7.- I.- Les agents du comité sont nommés par le président. Ils sont placés sous son autorité exclusive. Ils ne peuvent recevoir d'instructions du Gouvernement.

« Des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires des collectivités territoriales sont, en tant que de besoin, mis à disposition du Comité des finances locales.

« Des agents contractuels peuvent être recrutés par le président du comité.

« Pour son activité, le Comité peut, en outre, faire appel à des experts ou à des personnalités qualifiées.

« II.- L'Etat met à disposition du Comité des finances locales les locaux nécessaires à son fonctionnement. Une convention est, à cette fin, conclue entre l'Etat et le président du comité, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° du ».

Proposition de loi n° 400 (2000-2001)
de M. Jacques Oudin et plusieurs de ses collègues
tendant à instaurer le suffrage universel direct
pour l'élection des représentants des communes
dans les assemblées délibérantes des établissements publics
de coopération intercommunale à fiscalité propre

Article 1^{er}

L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 5211-6.* - Les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre sont administrés par des conseils élus au suffrage universel direct.

« Les autres établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. »

Article 2

Le I de l'article L. 5211-7 du même code est ainsi rédigé :

« I. - Les membres des conseils des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines sont élus dans les conditions prévues aux articles L. 273-1 et suivants du Code électoral.

« Les membres des organes délibérants des autres établissements publics de coopération intercommunale sont élus par les conseils municipaux, au scrutin secret, à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

« Nonobstant les dispositions du premier alinéa du I du présent article, lors de la création d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine ou de leur élargissement à de nouvelles communes, les membres du conseil de communauté sont désignés par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres, au scrutin secret, à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Le mandat de ces conseillers intercommunaux est alors lié à celui du conseil municipal qui les a désignés et, en tout état de cause, expire lors de l'installation du conseil de communauté suivant le renouvellement général des conseils de communauté. »

Article 3

L'intitulé du livre premier du code électoral est ainsi rédigé :

« ÉLECTIONS DES DÉPUTÉS, DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX, DES CONSEILLERS MUNICIPAUX ET DES CONSEILLERS INTERCOMMUNAUX ».

Article 4

Le livre premier du code électoral est complété par un titre cinquième ainsi rédigé :

« Titre V

« DISPOSITIONS SPÉCIALES À L'ÉLECTION DES CONSEILLERS INTERCOMMUNAUX

« Art. L. 273-1. - Les élections aux conseils des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines et les élections municipales sont concomitantes, mais donnent lieu à des votes distincts.

« Art. L. 273-2. - Pour l'élection des conseillers intercommunaux, la commune membre forme une circonscription électorale unique.

« Les conseillers intercommunaux sont élus pour six ans.

« Art. L. 273-3. - Dans les communes de moins de 3 500 habitants, quel que soit le nombre de sièges dont elles disposent au conseil de la communauté dont elles sont membres, et dans les communes de 3500 habitants et plus lorsqu'elles disposent de quatre sièges ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

« Nul n'est déclaré élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

« 1° - La majorité absolue des suffrages exprimés ;

« 2° - Un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits.

« Au second tour de scrutin, la majorité relative suffit. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

« Art. L. 273-4. - Dans les communes de 3 500 habitants ou plus qui disposent de cinq sièges ou plus au conseil de la communauté dont elles sont membres, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation.

« Art. L. 273-5. - Quel que soit le mode de scrutin, la déclaration de candidature en préfecture est obligatoire.

« Art. L. 273-6. - Nul ne peut être candidat à l'élection intercommunale dans une commune s'il n'est aussi candidat à l'élection du conseil municipal de cette commune.

« Art. L. 273-7. - Nul ne peut être candidat à l'élection intercommunale dans une commune s'il ne satisfait pas aux conditions d'éligibilité applicables aux candidats à l'élection municipale.

« Art. L. 273-8. - Les fonctions de conseiller intercommunal sont soumises aux mêmes incompatibilités que celles de conseiller municipal.

« *Art. L. 273-9.* - Tout conseiller intercommunal élu maire peut renoncer à son mandat de conseiller intercommunal et demander au conseil municipal d'élire son remplaçant parmi les autres membres dudit conseil.

« *Art. L. 273-10.* - A défaut d'avoir élu ses délégués intercommunaux, la commune est représentée au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint dans le cas contraire. »

Article 5

L'article L. 5215-10 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

Article 6

La première phrase du premier alinéa de l'article L. 5211-8 du même code est ainsi rédigée :

« Sans préjudice des dispositions des articles L. 2121-33 et L. 2122-10, et sauf pour les conseillers intercommunaux élus au suffrage universel direct, le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés. »

Proposition de loi n° 418 (2000-2001)
de M. Joseph Ostermann et plusieurs de ses collègues
relative au financement des services d'incendie et de secours

Article unique

Après l'article L. 213-2 du code des assurances, il est inséré un article L. 213-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 213-3* - En contrepartie des frais qu'il engage à l'occasion d'une intervention sur un accident de la route, le service départemental d'incendie et de secours concerné recouvre une indemnité forfaitaire à la charge du tiers responsable.

« Le montant de cette indemnité est égal au tiers des sommes dont le versement a été obtenu en règlement du sinistre, dans les limites d'un montant maximum de 5 000 F et d'un montant minimum de 500 F.

« L'indemnité est recouvrée auprès de l'assureur du tiers responsable selon les règles et sous les garanties et sanctions prévues au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du présent code. »

Proposition de loi n° 21 (2001-2002)
de M. Claude Biwer
tendant à améliorer la représentation des communes
associées au sein des conseils des établissements publics
de coopération intercommunale

Article unique

Le I de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales est complété par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'une commune issue d'une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées telle que définie par l'article L. 2113-11 du présent code adhère à un établissement public de coopération intercommunale, les maires délégués des communes associées sont membres de droit de son organe délibérant ».

Proposition de loi n° 47 (2001-2002)

de M. Josselin de Rohan,
relative aux conditions d'exercice
des mandats municipaux

TITRE Ier

**DISPOSITIONS RELATIVES AUX GARANTIES ACCORDÉES
AUX TITULAIRES DE MANDATS MUNICIPAUX**

Article 1^{er}

Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « peuvent être » sont remplacés par le mot : « sont ».

Article 2

Dans le premier alinéa de l'article L. 2123-10 du même code, les mots : « à leur demande » sont supprimés.

TITRE II

**DISPOSITIONS RELATIVES AUX INDEMNITÉS
DES TITULAIRES DE MANDATS MUNICIPAUX**

Article 3

Dans le deuxième alinéa de l'article L. 2123-18 du même code, les mots : « peuvent être » sont remplacés par le mot : « sont ».

Article 4

Dans l'article L. 2123-19 du même code, les mots : « peut voter » sont remplacés par le mot : « vote ».

Article 5

Dans le I de l'article L. 2123-20 du même code, le mot : « maximales » est supprimé.

Article 6

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 2123-23 du même code, le mot : « maximales » est supprimé.

II. - Dans le tableau de barème figurant au dit article, le mot : « maximal » est remplacé par le mot : « appliqué ».

Article 7

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 2123-23-1 du même code, le mot : « maximales » est supprimé.

II. - Dans le tableau de barème figurant au dit article, le mot : « maximal » est remplacé par le mot : « appliqué ».

Article 8

I. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2123-24 du même code, les mots : « au maximum » sont remplacés par les mots : « , sauf décision contraire des conseils municipaux, ».

II. - Dans la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article, les mots : « peut être » sont remplacés par les mots : « est, sauf décision contraire des conseils municipaux, ».

III. - Dans le quatrième alinéa de cet article, les mots : « au maximum » sont remplacés par les mots : « , sauf décision contraire des conseils municipaux, ».

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES A LA CRÉATION D'UN FONDS INTERCOMMUNAL DE FINANCEMENT DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS MUNICIPAUX

Article 9

Après l'article L. 1621-1 du même code, il est inséré un article L. 1621-2 ainsi rédigé :

«*Art. L. 1621-2.* - Un fonds intercommunal de financement des conditions d'exercice des mandats municipaux verse aux communes dont les dépenses prévues par les articles L. 2123-13, L. 2123-20, L. 2123-22 à L. 2123-25, L.2123-27 à L. 2123-29, dépassent 3 % des recettes de fonctionnement réalisées l'année précédente, une allocation égale à la différence entre ces deux montants.

«Sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Ce fonds est alimenté par une cotisation obligatoire annuelle versée par les communes de plus de 1 000 habitants.

«L'assiette de la cotisation obligatoire est constituée par le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées par la collectivité à ses élus.

«Le taux de la cotisation obligatoire est fixé par décret compte tenu des besoins de financement du fonds.

«Le comité des finances locales est informé chaque année du bilan de la gestion du fonds.»

Article 10

I.- L'accroissement de charges résultant pour les communes des dispositions de la présente loi, est compensé à due concurrence par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

II.- Les pertes de recettes résultant pour l'État du I ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Code général des collectivités territoriales	TITRE I^{ER} DE LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ	TITRE I^{ER} DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE	TITRE I^{ER} DE LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ
Deuxième partie. — La commune	CHAPITRE I^{ER} Participation des habitants à la vie locale	CHAPITRE I^{ER} Participation des habitants à la démocratie locale	CHAPITRE I^{ER} Participation des habitants à la vie locale
Livre I ^{er} . — Organisation de la commune	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Titre IV. — Information et participation des habitants	I. — 1° Le chapitre II du titre IV du livre I ^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est intitulé : « Consultation des électeurs sur les affaires communales » ;	I. — 1° Le... ...des <i>habitants</i> sur les affaires communales » ;	I. — 1° Le... ...des <i>électeurs</i> sur les affaires communales » ;
Chapitre II. — Participation des habitants à la vie locale	2° Le chapitre III du même titre est intitulé : « Participation des habitants à la vie locale » ;	2° (<i>Alinéa sans modification</i>).	2° (<i>Alinéa sans modification</i>).
Chapitre III. — Dispositions diverses	3° Les articles L. 2143-1 et L. 2143-3 deviennent respectivement les articles L. 2144-1 et L. 2144-3. Ils constituent le chapitre IV du même titre, intitulé : « Services de proximité ».	3° (<i>Alinéa sans modification</i>).	3° (<i>Alinéa sans modification</i>).
	II. — L'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :	II. — L'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rétabli :	II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).
<i>Art. L. 2143-1.</i> — Certains services municipaux peuvent être mis à la disposition de la population dans des annexes mobiles de la mairie.	« <i>Art. L. 2143-1.</i> — Dans les communes de 20 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la	« <i>Art. L. 2143-1.</i> — Dans... de 50 000 habitants...	« <i>Art. L. 2143-1.</i> - Dans les communes de 20 000 habitants et plus, le conseil municipal <i>peut</i> fixer le périmètre de chacun des quartiers constituant la

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>mobiles de la mairie.</p> <p>Toutefois, aucune opération d'état civil impliquant le déplacement des registres d'état civil ne peut être réalisée dans ces annexes mobiles.</p>	<p>commune.</p> <p>« Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la composition et les modalités de désignation. Ce conseil comprend des conseillers municipaux désignés par le conseil municipal dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. Il comprend également pour une durée fixée par le conseil municipal des personnes qui n'appartiennent pas à celui-ci, notamment des représentants des habitants et des associations du quartier. La liste des membres du conseil de quartier est arrêtée par le conseil municipal sur proposition du maire. Le conseil est présidé par l'adjoint chargé du quartier ou, s'il n'en a pas été désigné, par un membre du conseil municipal nommé par le maire.</p> <p>« Le conseil de quartier peut être consulté par le maire sur toute question concernant le quartier. <i>Il peut être associé par celui-ci à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, notamment de celles menées au titre de la</i></p>	<p>... commune.</p> <p>« Chacun d'eux <i>est</i> doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe, <i>en concertation avec les habitants et les associations,</i> la composition et les modalités de désignation. <i>Si ce conseil comprend des conseillers municipaux, ils sont désignés par le conseil municipal dans le respect du principe de la représentation proportionnelle et de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Il comprend également, pour une durée fixée par le conseil municipal, des personnes qui n'appartiennent pas à celui-ci, notamment des représentants des habitants et des associations du quartier. La liste des membres du conseil de quartier est arrêtée par le conseil municipal sur proposition du maire.</i> Le conseil est présidé par l'adjoint chargé du quartier ou, s'il n'en a pas été désigné, par un membre du conseil municipal délégué par le maire. <i>Il peut être également présidé par un de ses membres, élu par le conseil de quartier. Dans ce cas, le maire y est représenté par l'adjoint chargé du quartier ou le conseiller municipal délégué à cet effet.</i></p> <p>« Le conseil de quartier peut être consulté par le maire sur toute question concernant le quartier ou la ville. Il peut...</p>	<p>commune.</p> <p>« Chacun d'eux <i>peut être</i> doté d'un conseil de quartier, <i>quelle qu'en soit la dénomination,</i> dont le conseil municipal fixe la composition et les modalités de désignation.</p> <p>« Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire <i>et peuvent lui faire des propositions</i> sur toute question concernant le quartier ou la ville. <i>Le conseil municipal leur alloue chaque année des crédits pour leur fonctionnement. »</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2312-1. — Cf. infra, art. 3 du projet de loi.</p>	<p>politique de la ville. Il saisit le maire de toute proposition concernant le quartier, notamment en vue du débat prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1. Il adopte chaque année un rapport retraçant son activité et la participation des habitants à la vie locale.</p>	<p>...locale. Ce rapport est transmis au maire par le président du conseil de quartier en vue de son examen par le conseil municipal dans le cadre du débat mentionné à l'article L. 2143-2, quinze jours au moins avant celui-ci. La publication et la diffusion de ce rapport sont assurées par la commune.</p>	<p>fonctionnement. »</p>
<p>Art. L. 2143-2. — Cf. infra, art. 2 du projet de loi.</p>	<p>« Il se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ou à la demande du maire. Il établit dans les trois mois suivant son installation son règlement intérieur qui est approuvé par le conseil municipal. Ce règlement fixe les conditions dans lesquelles ses séances sont ouvertes au public. Le maire est entendu, à sa demande, par le conseil de quartier.</p>	<p>« Il se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ou à la demande de la moitié des représentants ou à la demande du maire. Le conseil municipal adopte une délibération portant sur les règles communes de fonctionnement des conseils de quartier. Chacun des conseils de quartier établit dans les trois mois suivant son installation son règlement intérieur qui est approuvé par le conseil municipal. Les séances du conseil de quartier sont publiques, sauf disposition contraire prévue par le règlement intérieur. Le maire est entendu, à sa demande, par le conseil de quartier.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
	<p>« Dans les conditions qu'il définit, le conseil municipal affecte aux conseils de quartier un local administratif, des moyens matériels et prend en charge leurs frais de</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2143-2.</i> — Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.</p> <p>Chaque année, il en fixe la composition sur proposition du maire.</p> <p>Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.</p> <p>Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.</p> <p><i>Art. L. 2143-1.</i> — Cf. supra, art. 1^{er} (II) du</p>	<p>fonctionnement. »</p> <p>Article 2</p> <p>I. — L'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales devient l'article L. 2143-3.</p> <p>II. — L'article L. 2143-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 2143-2. — Dans les communes de 20 000 habitants et plus, le président de chaque conseil de quartier adresse au maire le rapport mentionné à l'article L. 2143-1. Le maire le communique au conseil municipal avant le débat annuel sur l'action menée dans chacun des quartiers ainsi que sur les orientations générales de cette action pour l'année suivante. »</p>	<p>—</p> <p>Article 2</p> <p>I. — <i>(Sans modification).</i></p> <p>II. — <i>L'article L. 2143-2 du même code est ainsi rétabli :</i></p> <p>« Art. L. 2143-2. — Dans les communes de 50 000 habitants et plus, un débat a lieu chaque année, à l'occasion de l'examen du compte administratif, sur la participation des habitants à la vie locale ; sont examinées les actions menées dans chacun des quartiers au cours de l'exercice écoulé. »</p>	<p>—</p> <p>Article 2</p> <p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2143-2. — Cf. infra, art. 2 du projet de loi.</i></p>			<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Le deuxième alinéa de l'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours. »</i></p>
<p><i>Art. L. 2312-1. — Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal.</i></p> <p><i>Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8.</i></p> <p><i>Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.</i></p> <p><i>Art. L. 2143-1. — Cf. supra, art. 1^{er} (II) du projet de loi.</i></p>	<p>Article 3</p> <p>A l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, le troisième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Dans les communes de 20 000 habitants et plus, lors de ce débat, le conseil municipal examine les projets propres aux quartiers et notamment ceux qui concernent les équipements de proximité. A cette occasion, le conseil municipal délibère sur le montant des crédits de fonctionnement, dont l'utilisation a fait l'objet des propositions mentionnées à l'article L. 2143-1, et qu'il est envisagé d'affecter à chaque</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>« Dans... de 50 000 habitants... examine les propositions faites par les conseils de quartier. A cette...</i></p>	<p>Article 3</p> <p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2122-2.</i> — Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal.</p> <p><i>Art. L. 2122-18</i> — <i>Cf. Annexe.</i></p>	<p>—</p> <p>quartier et d'inscrire au budget de la commune.</p> <p>« Les dispositions des deux premiers alinéas s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus. »</p> <p>Article 4</p> <p>I. — Après l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2122-2-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2122-2-1.</i> — Dans les communes de 20 000 habitants et plus, la limite fixée à l'article L. 2122-2 peut donner lieu à dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés exclusivement d'un ou plusieurs quartiers, sans toutefois que le nombre de ceux-ci puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal. »</p> <p>II. — Après l'article L. 2122-18 du même code, il est inséré un article L. 2122-18-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2122-18-1.</i> — L'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier. »</p> <p>Article 5</p> <p>Après l'article L. 2144-1 du code général</p>	<p>—</p> <p>... commune.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>Article 4</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« <i>Art. L. 2122-2-1.</i> — Dans... ... de 50 000 habitants...</p> <p>... chargés principalement d'un...</p> <p>... municipal. »</p> <p>II. — (Sans modification).</p> <p>Article 5</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>—</p> <p>Article 4</p> <p>Supprimé.</p> <p>Article 5</p> <p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;"><i>Art. L. 2143-1</i> [Art. L. 2144-1]. — Certains services municipaux peuvent être mis à la disposition de la population dans des annexes mobiles de la mairie.</p> <p>Toutefois, aucune opération d'état civil impliquant le déplacement des registres d'état civil ne peut être réalisée dans ces annexes mobiles.</p>	<p>des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2144-2 ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 2144-2. — Dans les communes de 100 000 habitants et plus, sont créées dans les quartiers des annexes de la mairie qui peuvent être communes à plusieurs quartiers. Dans ces annexes, des services municipaux de proximité sont mis à la disposition des habitants. Les dispositions de l'article L. 2144-1 sont applicables à ces annexes. »</p>	<p><i>modification</i>).</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 2144-2. — (Alinéa sans modification).</p> <p style="text-align: center;">« Un local de la mairie annexe est mis à la disposition des membres du conseil municipal n'appartenant pas à la majorité, qui en font la demande, afin de recevoir le public. »</p>	
<p>Première partie. — Dispositions générales</p> <p>Livre IV. — Services publics locaux</p> <p>Titre I^{er}. — Principes généraux</p>	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>I. — Le titre I^{er} du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre III intitulé : « Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics », comprenant un article L. 1413-1 ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 1413-1. — Lorsqu'elles comptent plus de 10 000 habitants, les collectivités territoriales et lorsqu'ils regroupent 10 000 habitants et plus, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services</p>	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 1413-1. — Les régions, les départements, les communes de plus de 3 500 habitants, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, créent...</p>	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 1413-1. — Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de 10 000 habitants et plus, créent...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>Art. L. 1411-3. — Cf. annexe.</p> <p>Art. L. 2224-5. — Cf. annexe.</p>	<p>publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.</p> <p>« Cette commission, présidée par l'exécutif ou son représentant, comprend des membres de l'assemblée ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition du président, inviter à participer à ses travaux avec voix consultative toute personne dont l'audition lui paraît utile.</p> <p>« La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux.</p> <p>« La commission examine chaque année sur le rapport de son président :</p> <p>« 1° Le rapport, mentionné à l'article L. 1411-3, établi par le délégataire de service public ;</p> <p>« 2° Les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L. 2224-5 ;</p> <p>« 3° Un bilan d'activité des services</p>	<p>... en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.</p> <p>(Alinéa modification). sans</p>	<p>... en régie dotée de l'autonomie financière.</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>« 1° (Alinéa modification). sans</p> <p>« 2 (Alinéa modification). sans</p> <p>« 3° Un bilan d'activité des services</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 1411-1. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 1411-4. — Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.</i></p> <p><i>Art. L. 1413-1. — Cf. I du présent article.</i></p> <p><i>Art. L. 1412-1. — Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la</i></p>	<p>—</p> <p>exploités en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.</p> <p>« Elle est consultée pour avis par l'organe délibérant sur :</p> <p>« 1° Tout projet de délégation de service public, avant la procédure de publicité instituée par l'article L. 1411-1 ;</p> <p>« 2° Tout projet de création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie. »</p> <p>II. — A l'article L. 1411-4 du même code, après les mots : « se prononcent sur le principe de toute délégation de service public », sont ajoutés les mots : « après avoir recueilli l'avis de la commission des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 ».</p> <p>III. — A l'article L. 1412-1 du même code, après les mots : « constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre I^{er} du</p>	<p>—</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>II. — A l'article... sont insérés les... ...L. 1413-1 ».</p> <p>III. — A l'article...</p>	<p>—</p> <p>exploités en régie dotée de l'autonomie financière.</p> <p>« Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur :</p> <p>« 1° Tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-1 ;</p> <p>« 2° Tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie. »</p> <p>II. — (Sans modification).</p> <p>III. — (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
deuxième partie.	dispositions du chapitre I ^{er} du titre II du livre II », sont ajoutés les mots : « le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 ».	...sont insérés les... ...L. 1413-1 ».	
<p><i>Art. L. 1412-2.</i> — Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public administratif relevant de leur compétence par la création d'une régie soumise aux dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même.</p>	<p>IV. — A l'article L. 1412-2 du même code, après les mots : « par la création d'une régie soumise aux dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie », sont ajoutés les mots : « le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 ».</p>	<p>IV. — A l'article... ...sont insérés les... ...L. 1413-1 ».</p>	<p>IV. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 2143-4.</i> — II est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le maire. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3500 habitants.</p>	<p>V. — L'article L. 2143-4 et le dernier alinéa de l'article L. 5211-49-1 du même code sont abrogés.</p>	<p>V. — (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>V. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 5211-49-1.</i> — L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>tout ou partie du territoire communautaire.</p> <p>Les comités peuvent être consultés par le président sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués et ils peuvent transmettre au président toute proposition concernant tout problème d'intérêt intercommunal en rapport avec le même objet.</p> <p>Ils comprennent toutes personnes désignées pour une année en raison de leur représentativité ou de leur compétence, par l'organe délibérant, sur proposition du président, et notamment des représentants des associations locales. Ils sont présidés par un membre de l'organe délibérant désigné par le président.</p> <p>Dans les établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2141-1.</i> — Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans les conditions prévues par le présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.</p>		<p><i>Article 6 bis (nouveau)</i></p> <p><i>La dernière phrase de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots : « non plus qu'à la faculté qu'ont les autorités communales de consulter, dans le cadre de leurs compétences, les personnes concernées par des décisions municipales. »</i></p>	<p>Article 6 bis</p> <p>Supprimé.</p>
<p><i>Art. L. 2142-1.</i> — Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune. La consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie du territoire de la commune pour des affaires intéressant spécialement cette partie de la commune.</p>		<p><i>Article 6 ter (nouveau)</i></p> <p><i>I. - L'article L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° Le mot : « électeurs » est remplacé par deux fois par le mot : « habitants » ;</i></p> <p><i>2° Il est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Les personnes de plus de dix-huit ans non inscrites sur les listes électorales de la commune participent à la consultation si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence dans la commune a un caractère continu. »</i></p>	<p>Article 6 ter</p> <p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 5211-49. —</i> Les électeurs des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être consultés sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement en matière d'aménagement.</p>		<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>II. - L'article L. 5211-49 du même code est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° Dans le premier alinéa, le mot : « électeurs » est remplacé par le mot : « habitants » ;</i></p> <p><i>2° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Les personnes de plus de dix-huit ans non inscrites sur les listes électorales dans les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale participent à la consultation si elles ont leur domicile réel dans l'une de ces communes ou si leur résidence y a un caractère continu. »</i></p>	
<p>Sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, ou sur demande écrite de la moitié des membres de l'organe délibérant, l'assemblée délibérante de l'établissement délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Dans ce cas, l'urgence ne peut être invoquée.</p> <p>Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent saisir celui-ci en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de sa décision. Dans</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>l'année, tout électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation. L'assemblée délibérante de l'établissement délibère dans les conditions prévues à l'alinéa ci-dessus sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation.</p> <p>La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.</p> <p>Les dépenses afférentes à la consultation sont à la charge de l'établissement public de coopération intercommunale qui l'organise.</p> <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p><i>Art. L. 2131-1.</i> — Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.</p> <p>Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.</p> <p>La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>I. — Au premier alinéa de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « leur publication », sont ajoutés les mots : « ou affichage ».</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>I. — Au...</p> <p>...sont insérés les mots : « ou affichage ».</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2131-3.</i> — Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés.</p>	<p>—</p> <p>II. — A l'article L. 2131-3 du même code, après les mots : « leur publication », sont ajoutés les mots : « ou affichage ».</p>	<p>—</p> <p>II. — A... ...sont insérés les mots : « ou affichage ».</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. L. 3131-1.</i> — Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.</p>	<p>III. — Au premier alinéa de l'article L. 3131-1 du même code, après les mots : « leur publication », sont ajoutés les mots : « ou affichage ».</p>	<p>III. — Au... ...sont insérés les mots : « ou affichage ».</p>	
<p>Le président du conseil général certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.</p>			
<p>La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.</p>			
<p><i>Art. L. 3131-4.</i> — Les actes pris au nom du département et autres que ceux mentionnés à l'article L. 3131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés.</p>	<p>IV. — A l'article L. 3131-4 du même code, après les mots : « leur publication », sont ajoutés les mots : « ou affichage ».</p>	<p>IV. — A... ...sont insérés les mots : « ou affichage ».</p>	
<p><i>Art. L. 4141-1.</i> — Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux</p>	<p>V. — Au premier alinéa de l'article L. 4141-1 du même code, après les mots : « leur publication », sont ajoutés les mots : « ou</p>	<p>V. — Au... ...sont insérés les mots : « ou</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région.</p> <p>Le président du conseil régional certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.</p> <p>La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans la région peut être apportée par tous moyens. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.</p> <p><i>Art. L. 4141-4.</i> — Les actes pris au nom de la région et autres que ceux mentionnés à l'article L. 4141-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés.</p>	<p>affichage ».</p> <p>VI. — A l'article L. 4141-4 du même code, après les mots : « leur publication », sont ajoutés les mots : « ou affichage ».</p>	<p>affichage ».</p> <p>VI. — A... ...sont insérés les mots : « ou affichage ».</p> <p>VII (<i>nouveau</i>). - La publication ou l'affichage de ces actes peut également être organisée, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
		<p data-bbox="861 414 1117 448"><i>Article 7 bis (nouveau)</i></p> <p data-bbox="821 481 1157 996"><i>Chaque commune de plus de 50000 habitants se dote, après délibération du conseil municipal, d'un bureau des temps. Celui-ci favorise l'harmonisation des horaires des services publics avec les besoins des usagers en tenant compte des contraintes résultant de leur vie familiale et professionnelle. A cette fin, il mène sous l'autorité du maire les concertations nécessaires et peut consulter, le cas échéant, les conseils de quartier.</i></p> <p data-bbox="821 1019 1157 1288"><i>Les établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de plus de 50000 habitants peuvent également se doter d'un bureau des temps après délibération de leur organe délibérant.</i></p> <p data-bbox="861 1332 1117 1366"><i>Article 7 ter (nouveau)</i></p> <p data-bbox="821 1400 1157 2042">Les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre <i>seront élus au suffrage universel direct</i> le même jour que les conseils municipaux <i>dans les conditions définies par une loi ultérieure en garantissant la représentation de chaque commune par au moins un siège. Sans préjuger des modalités de scrutin retenues, celles-ci devront respecter les principes définis dans la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions</i></p>	<p data-bbox="1260 414 1396 448"><i>Article 7 bis</i></p> <p data-bbox="1260 481 1396 515">Supprimé.</p> <p data-bbox="1260 1332 1396 1366"><i>Article 7 ter</i></p> <p data-bbox="1165 1400 1497 1680">«<i>Dans le cas d'une élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, les modalités suivantes devront être retenues :</i></p> <p data-bbox="1165 1702 1497 1982">«1°- <i>l'élection des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale aura lieu le même jour que celle des conseillers municipaux de la commune ;</i></p> <p data-bbox="1236 2004 1497 2042">2°- <i>chaque commune</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 2121-19. —</i> Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II Droits des élus au sein des assemblées locales</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>L'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Dans les communes de 20 000 habitants et plus, une séance du conseil municipal est consacrée chaque année à l'examen des</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>électives.</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II Droits des élus au sein des assemblées locales</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p><i>I. — Après l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2121-12-1 ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 2121-12-1. - Dans les communes de 3500 habitants et plus, une séance du conseil municipal est consacrée chaque année à</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>membre constituera la circonscription électorale pour l'élection d'au moins un délégué ;</i></p> <p><i>3° - tous les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale seront membres du conseil municipal ou d'un conseil d'arrondissement de la commune qu'ils représentent ;</i></p> <p><i>4° - les principes définis par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives seront mis en oeuvre dans les communes où elle est applicable.»</i></p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II Droits des élus au sein des assemblées locales</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p style="text-align: center;">Supprimé.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

projets de délibération proposés par des conseillers n'appartenant pas à la majorité. Cette séance est convoquée trente jours à l'avance. Les projets de délibération sont adressés au maire quinze jours avant celle-ci. Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de ces projets. »

l'examen des propositions de délibération déposées par les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Le délai de convocation du conseil municipal est d'au moins trente jours. Les propositions de délibération sont adressées au maire quinze jours avant la date de la séance. Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de ces propositions. »

II. — Après l'article L. 3121-10 du même code, il est inséré un article L. 3121-10-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3121-10-1. - Une séance du conseil départemental est consacrée chaque année à l'examen des propositions de délibération déposées par les conseillers départementaux appartenant à des groupes n'ayant pas de membres au sein du bureau du conseil départemental. Le délai de convocation du conseil départemental est d'au moins trente jours. Les propositions de délibération sont adressées au président du conseil départemental quinze jours avant la date de la séance. Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de ces propositions. »

III. — Après l'article L. 4132-9 du même code, il est inséré un article L. 4132-9-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4132-9-1. - Une séance du conseil régional est consacrée chaque année à l'examen des propositions de délibération déposées par les conseillers régionaux appartenant à des

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>I. — Après l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2121-22-1 ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. L. 2121-22-1. — Dans les communes de 20 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un cinquième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation. Celle-ci a pour objet de recueillir des éléments d'information sur toute question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation des services publics communaux. Un même conseiller municipal ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Aucune mission ne peut être créée à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. L. 2121-22-1. — Dans les communes de 3 500 habitants...</i></p> <p style="text-align: center;"><i>... an.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p style="text-align: center;">Supprimé.</p>

groupes n'ayant pas de membre au sein du bureau du conseil régional. Le délai de convocation du conseil régional est d'au moins trente jours. Les propositions de délibération sont adressées au président du conseil régional quinze jours avant la date de la séance. Le règlement intérieur fixe les règles de présentations et d'examen de ces propositions. »

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	<p>la demande de constitution de la mission ainsi que ses modalités de fonctionnement.</p> <p>« La composition de la mission est fixée par le conseil municipal sur proposition du maire. Elle doit respecter le principe de la représentation proportionnelle. La mission peut associer à ses travaux avec voix consultative des membres qui n'appartiennent pas au conseil municipal, notamment des représentants d'associations locales et d'usagers des services publics locaux.</p> <p>« La mission a un caractère temporaire. Elle prend fin par la remise au maire de son rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée. Le rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal. »</p> <p>II. — Après l'article L. 3121-22 du même code, il est inséré un article L. 3121-22-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 3121-22-1. — Le conseil général, lorsqu'un cinquième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation. Celle-ci a pour objet de recueillir des éléments d'information sur toute question d'intérêt départemental ou de procéder à l'évaluation des services publics départementaux. Un même conseiller général ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« La mission ...</p> <p>... remise aux membres du conseil municipal de son...</p> <p>...maire au cours de la plus prochaine séance du conseil municipal. »</p> <p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L. 3121-22-1. — Le conseil départemental, lorsqu'un...</p> <p>...conseiller départemental ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	<p>an.</p> <p>« Aucune mission ne peut être créée à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement triennal des conseils généraux.</p> <p>« Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission ainsi que ses modalités de fonctionnement.</p> <p>« La composition de la mission est fixée par le conseil général sur proposition du président. Elle doit respecter le principe de la représentation proportionnelle. La mission peut associer à ses travaux avec voix consultative des membres qui n'appartiennent pas au conseil général, notamment des représentants d'associations locales et d'usagers des services publics locaux.</p> <p>« La mission a un caractère temporaire. Elle prend fin par la remise au président du conseil général de son rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée. Le rapport fait l'objet d'une communication par le président au conseil général. »</p> <p>III. — Après l'article L. 4132-21 du même code, il est inséré un article L. 4132-21-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 4132-21-1. — Le conseil régional, lorsqu'un cinquième de ses</p>	<p>an.</p> <p>« Aucune...</p> <p>...conseils départementaux.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« La composition de la mission est fixée par le conseil départemental sur...</p> <p>...conseil départemental, notamment des représentants d'associations locales et d'usagers des services publics locaux.</p> <p>« La ...</p> <p>... remise aux membres du conseil départemental de...</p> <p>... président au cours de la plus prochaine séance du conseil départemental. »</p> <p>III. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L. 4132-21-1. — (Alinéa sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	<p>membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation. Celle-ci a pour objet de recueillir des éléments d'information sur toute question d'intérêt régional ou de procéder à l'évaluation des services publics régionaux. Un même conseiller régional ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an.</p> <p>« Aucune mission ne peut être créée à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement des conseils régionaux.</p> <p>« Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission ainsi que ses modalités de fonctionnement.</p> <p>« Sa composition est fixée par le conseil régional sur proposition du président. Elle doit respecter le principe de la représentation proportionnelle. La mission peut associer à ses travaux avec voix consultative des membres qui n'appartiennent pas au conseil régional, notamment des représentants d'associations locales et d'usagers des services publics locaux.</p> <p>« La mission a un caractère temporaire. Elle prend fin par la remise au président du conseil régional de son rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée. Le rapport fait l'objet d'une communication par le</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>« La remise aux membres du conseil... ... président au cours</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2121-25. — Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine.</p>	<p>président au conseil régional. »</p>	<p><i>de la plus prochaine séance du conseil régional. »</i></p>	<p>Article 10</p>
	<p>Article 10</p> <p>L'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 10</p> <p><i>L'article ...</i></p> <p><i>... est ainsi rédigé :</i></p>	<p>Supprimé.</p>
	<p>« Le procès-verbal de la séance du conseil municipal comprend les délibérations adoptées et le compte-rendu. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, il fait apparaître les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. »</p>	<p>« Art. L. 2121-25. - <i>Le procès-verbal de chaque séance, rédigé par le secrétaire, est arrêté au commencement de la séance suivante et signé par le maire et le secrétaire. Il contient les pièces visées au premier alinéa de l'article L. 2121-12, les noms des membres qui ont pris part à la discussion, la relation de leurs opinions, ainsi que les délibérations. Les délibérations de chaque séance sont affichées dans un délai de huit jours. »</i></p>	
	<p>Article 11</p> <p>I. — Après l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2121-27-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Article 11</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>Article 11</p>
	<p>« Art. L. 2121-27-1. — Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelle que forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, une place appropriée est réservée à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. »</p>	<p>« Art. L. 2121-27-1. — <i>Dans ...</i></p> <p><i>... municipale, un espace est réservé à ...</i></p> <p><i>... municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur »</i></p>	<p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	II. — Après l'article L. 3121-24 du même code, il est inséré un article L. 3121-24-1 ainsi rédigé :	II. — (Alinéa sans modification).	—
	« Art. L. 3121-24-1. — Lorsque le département diffuse, sous quelle que forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil général, une place appropriée est réservée à l'expression des groupes d'élus. »	« Art. L. 3121-24-1. — Lorsque ...	
		... conseil départemental, un espace est réservé à ...	
		... d'élus. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur »	
	III. — Après l'article L. 4132-23 du même code, il est inséré un article L. 4132-23-1 ainsi rédigé :	III. — (Alinéa sans modification).	
	« Art. L. 4132-23-1. — Lorsque la région diffuse, sous quelle que forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil régional, une place appropriée est réservée à l'expression des groupes d'élus. »	« Art. L. 4132-23-1. — Lorsque ...	
		... régional, un espace est réservé à ...	
		... élus. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »	
		Article 11 bis (nouveau)	Article 11 bis
		Le premier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :	Dans le premier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « en cas d'empêchement des adjoints », sont insérés les mots : « ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation. »
	Art. L. 2122-18. — Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de	« Art. L. 2122-18. — Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal.</p> <p>.....</p>		<p>ses adjoints. Il peut également déléguer une partie de ses fonctions dans les mêmes conditions à des membres du conseil municipal en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation. »</p>	<p><i>Article additionnel</i></p>
<p><i>Art. L. 5211-9 – Cf. annexe</i></p>		<p>Article 11 ter (<i>nouveau</i>)</p>	<p><i>Dans la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, après les mots : «en cas d'empêchement de ces derniers», sont insérés les mots : «ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation».</i></p>
<p><i>Art. L. 3221-3 - Le président du conseil général est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil général. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.</i></p> <p>.....</p>		<p><i>Le premier alinéa de l'article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Le président du conseil <i>départemental</i> est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Il peut également déléguer une partie de ses fonctions dans les mêmes conditions à des membres du conseil <i>départemental</i> en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents ou dès lors que ceux-ci sont tous</p>	<p>Article 11 ter</p> <p><i>Les deux premières phrases du premier alinéa de l'article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales sont remplacées par trois phrases ainsi rédigées :</i></p> <p>« Le président du conseil <i>général</i> ...</p> <p>... conseil <i>général</i> en l'absence ...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 4231-3</i> - Le président du conseil régional est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil régional. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.</p> <p>.....</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE III Conseils économiques et sociaux régionaux</p> <p>Article 12</p>	<p>—</p> <p>titulaires d'une délégation. »</p> <p>Article 11 quater (<i>nouveau</i>)</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Le président du conseil régional est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Il peut également déléguer une partie de ses fonctions dans les mêmes conditions à des membres du conseil régional en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation.</i> »</p> <p>CHAPITRE III Conseils économiques et sociaux régionaux</p> <p>Article 12</p> <p>IA. (<i>nouveau</i>) — Le premier alinéa de l'article L. 4134-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« Les conseils économiques et sociaux régionaux peuvent comprendre des sections dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. Ces sections émettent des avis. »</p>	<p>—</p> <p>... délégation. »</p> <p>Article 11 quater</p> <p>Après les mots : « en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, », la fin de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du conseil régional. »</p> <p>CHAPITRE III Conseils économiques et sociaux régionaux</p> <p>Article 12</p> <p>IA. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 4134-3.</i> — Chaque conseil économique et social régional comprend des sections dont le nombre, les attributions, la composition et le fonctionnement sont fixés par un décret en Conseil d'Etat sur sa proposition. Ces sections émettent des avis.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>sections émettent des avis.</p> <p>Le conseil économique et social régional se prononce sur tous les avis et rapports établis par les sections avant leur transmission à l'autorité compétente. Ces avis et rapports sont communiqués au conseil régional.</p> <p><i>Art. L. 4134-7. — Il peut être alloué au président et aux membres du conseil économique et social régional une indemnité pour chaque journée de présence aux séances du conseil et des commissions prévues par une délibération de l'assemblée dont ils font partie.</i></p> <p>Le taux des indemnités journalières est fixé par le conseil régional.</p> <p>Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur conseil, dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 4135-19.</p>	<p>I. — Le deuxième alinéa de l'article L. 4134-7 du code général des collectivités territoriales est complété ainsi qu'il suit :</p> <p>« dans la limite d'un plafond déterminé par un décret en Conseil d'Etat par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. »</p>	<p>I. — Les deux premiers alinéas de l'article L. 4134-7 du même code sont ainsi rédigés :</p> <p>« Les membres du conseil économique et social régional perçoivent pour l'exercice effectif de leurs fonctions une indemnité fixée par le conseil régional dans la limite d'un plafond mensuel déterminé par référence aux indemnités maximales prévues pour les membres du conseil régional par les articles L. 4135-16 et L. 4135-17. Cette indemnité est modulée en fonction de la présence des membres aux réunions du conseil ou de ses formations et de leur participation à ses travaux.</p> <p>« Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application de l'alinéa précédent ».</p> <p>I bis (<i>nouveau</i>). - 1. A l'article L. 4134-6 du même code, les mots : « les premier et troisième alinéas de l'article L. 4135-19 » sont remplacés par les mots : « les premier et quatrième alinéas de l'article L. 4135-19 ».</p> <p>2. Dans le dernier alinéa de l'article L. 4134-7</p>	<p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p> <p>I bis. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 4134-6.</i> — L'article L. 4135-1, les premier et troisième alinéas de l'article L. 4135-19 et l'article L. 4135-26 sont applicables au président et aux membres du conseil économique et social régional.</p>	<p>II. — Après l'article L. 4134-7 du même code, il est inséré un article L. 4134-7-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 4134-7-1.</i> — Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient en application de l'article L. 4134-6, le président et les membres du conseil économique et social régional ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à la préparation des réunions du conseil et des commissions dont ils font partie.</p> <p>« Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail.</p> <p>« Il est égal :</p> <p>« 1° A l'équivalent de deux fois cette durée pour le président ;</p> <p>« 2° A l'équivalent de 60 % de cette durée pour les membres du conseil.</p> <p>« En cas de travail à temps partiel, le crédit d'heures est réduit à due proportion.</p> <p>« Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.</p> <p>« L'employeur est tenu d'accorder aux membres du conseil, sur leur demande, l'autorisation d'utiliser le</p>	<p>du même code, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « quatrième ».</p> <p>II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« <i>Art. L. 4134-7-1.</i> — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	<p>II. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 4134-5. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 4432-9. — Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion</i></p>	<p>—</p> <p>crédit d'heures prévu par le présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur.</p> <p>« Le temps d'absence utilisé en application de l'article L. 4134-6 et du présent article ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile. »</p>	<p>—</p> <p>« Le ...</p> <p>...année civile. Il est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté. »</p> <p><i>II bis (nouveau) —</i> <i>Après l'article L. 4134-7 du même code, il est inséré un article L. 4134-7-2 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L. 4134-7-2. — <i>Le président et les membres du conseil économique et social régional ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Le conseil régional met à la disposition du conseil économique et social régional les moyens nécessaires à la prise en charge de leurs frais de déplacement, de séjour et d'enseignement, au titre des moyens de fonctionnement prévus par l'article L. 4134-5.</i></p> <p>« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »</p>	<p>—</p> <p>II bis — Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>sont assistés d'un conseil économique et social régional et d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis des conseils régionaux, dresse la liste des organismes et des activités de la région qui sont représentés dans ces conseils. Ce décret fixe également le nombre et les conditions de désignation des représentants de ces organismes et activités ainsi que la durée de leur mandat.</p> <p>Ne peuvent être membres de ces conseils les conseillers généraux et les conseillers régionaux.</p> <p>Les articles L. 4134-7 et L. 4135-1, les premier et troisième alinéas de l'article L. 4135-19 et l'article L. 4135-26 sont applicables aux présidents et aux membres des conseils consultatifs.</p> <p><i>Art. L. 4134-7-1. — Cf. supra, II du présent article.</i></p> <p><i>Art. L. 4422-24. —</i> Sont applicables respectivement aux fonctions de membre et de président du conseil économique, social et culturel de Corse les dispositions relatives aux mandats de membre et de président de conseil économique et social régional telles qu'elles sont prévues aux articles L. 4134-6 et L. 4134-7.</p> <p><i>Art. L. 4134-7-1. — Cf. supra, II du présent</i></p>	<p>III. — <i>Au</i> dernier alinéa de l'article L. 4432-9 du même code, la référence à l'article L. 4134-7 est remplacée par la référence aux articles : « L. 4134-7, L. 4134-7-1 ».</p>	<p>III. — <i>Le</i> dernier alinéa de l'article L. 4432-9 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« Les articles L. 4134-6 à L. 4134-7-2 sont applicables aux présidents et aux membres des conseils consultatifs. »</p> <p>IV. (<i>nouveau</i>) — A l'article L. 4422-24 du même code, les mots : « et L. 4134-7 » sont remplacés par les mots : « à L. 4134-7-2 ».</p>	<p>III. — (<i>Sans modification</i>).</p> <p>IV. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>article.</i></p> <p><i>Art. L. 4134-6. —</i> L'article L. 4135-1, les premier et troisième alinéas de l'article L. 4135-19 et l'article L. 4135-26 sont applicables au président et aux membres du conseil économique et social régional.</p>		<p>—</p> <p>V. (<i>nouveau</i>) — L'article L. 4134-6 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>—</p> <p>V. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 4135-26. —</i> Les régions sont responsables, dans les conditions prévues par l'article L. 2123-31, des accidents subis par les présidents de conseils régionaux à l'occasion de l'exercice de leur fonction.</p>		<p>« Les membres des sections autres que les membres du conseil économique et social régional peuvent être remboursés, selon des modalités fixées par décret, des frais de déplacement qu'ils engagent pour participer aux réunions de ces sections.</p>	
<p>Les conseillers régionaux bénéficient des mêmes dispositions lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de sessions des assemblées régionales ou de réunions de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.</p>		<p>« L'article L. 4135-26 leur est applicable ».</p>	
<p>Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne</p> <p><i>Art. 5 -</i> En métropole, chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et</p>		<p>CHAPITRE III BIS Comités de massif <i>[Division et intitulé nouveaux]</i></p> <p>Article 12 bis (<i>nouveau</i>)</p>	<p>CHAPITRE III BIS Comités de massif</p> <p>Article 12 bis</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif.</p>		<p>Le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification).</p>
<p>Les massifs sont les suivants : Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien.</p>		<p>« Les massifs sont les suivants : Alpes, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien. »</p>	
<p>La délimitation de chaque massif est faite par décret.</p>			
<p>Dans les départements d'outre-mer, il y a un massif par département. Il comprend exclusivement les zones de montagne.</p>			
<p>Art. 7 - Il est créé un comité pour le développement, l'aménagement et la protection de chacun des massifs de montagne, dénommé comité de massif.</p>		<p>Article 12 ter (<i>nouveau</i>)</p> <p>Le troisième alinéa de l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 12 ter</p> <p><i>I- Le deuxième et le troisième alinéas de l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :</i></p>
<p>Ce comité comprend des représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements, des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif. Le comité comprend une majorité de représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements.</p>			<p>« Ce comité est composé, à titre majoritaire, de représentants des régions, des départements, des communes et de leurs groupements. Il comprend également des représentants des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif.</p> <p>« Il constitue une commission permanente, composée en majorité de représentants des collectivités</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Il est présidé par le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination dans le massif.</p>		<p>« Il est coprésidé par le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination dans le massif et par un élu. <i>Ce dernier est désigné parmi les représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements en leur sein.</i> »</p>	<p>territoriales et de leurs groupements. Cette commission élit son président en son sein.</p>
<p>Le comité définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans le massif et l'organisation des services publics.</p> <p>.....</p>			<p>II- En conséquence le début du quatrième alinéa de l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est ainsi rédigé :</p>
<p>Art. L. 2511-28 – Cf. annexe</p>	<p>CHAPITRE IV Dispositions particulières d'application</p> <p>Article 13</p> <p>I. — Après l'article L. 2511-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2511-1-1 ainsi rédigé :</p>	<p>CHAPITRE IV Dispositions particulières d'application</p> <p>Article 13</p> <p>I. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p>CHAPITRE IV Dispositions particulières d'application</p> <p>Article 13</p> <p><i>Dans le premier alinéa de l'article L. 2511-28 du code général des collectivités territoriales, les mots : "aux adjoints" sont supprimés.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2122-2-1. — Cf. supra, art. 4 (I) du projet de loi.</p>	<p>« Art. L. 2511-1-1. — Les dispositions des articles L. 2122-2-1, L. 2122-18-1, L. 2143-2, L. 2144-2 et L. 2312-1 ne sont pas applicables aux communes de Paris, Marseille et Lyon. »</p>		<p>Alinéa supprimé.</p>
<p>Art. L. 2122-18-1. — Cf. supra, art. 4 (II) du projet de loi.</p>			
<p>Art. L. 2143-2. — Cf. supra, art. 2 du projet de loi.</p>			
<p>Art. L. 2144-2. — Cf. supra, art. 5 du projet de loi.</p>			
<p>Art. L. 2312-1. — Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal.</p>			
<p>Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8.</p>			
<p>Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.</p>			
<p>Art. L. 2121-22-1. — Cf. supra, art. 4 (II) du projet de loi.</p>	<p>II. — Après l'article L. 2511-10 du même code, il est inséré un article L. 2511-10-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2511-10-1. — I. — Les dispositions de l'article L. 2121-22-1 ne sont pas applicables au conseil d'arrondissement.</p>	<p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L. 2511-10-1. — I. — (Alinéa sans modification).</p>	<p>II. - Supprimé.</p>
<p>Art. L. 2143-1. — Cf. supra, art. 1^{er} (II) du projet de loi.</p>	<p>« II. — Les dispositions de l'article L. 2143-1 sont applicables au conseil d'arrondissement, sous réserve des dispositions</p>	<p>« II. — (Sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2143-2. — Cf. supra, art. 2 (II) du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2511-25. —</i> Le conseil d'arrondissement est présidé par le maire d'arrondissement. Le maire d'arrondissement est élu au sein du conseil d'arrondissement parmi les membres du conseil municipal. Les fonctions de maire de la commune et de maire d'arrondissement sont incompatibles.</p> <p>L'élection du maire d'arrondissement qui suit le renouvellement général du conseil municipal a lieu huit jours après celle du maire de la commune. Le conseil d'arrondissement est, à cette occasion, exceptionnellement convoqué par le maire de la commune.</p>	<p>—</p> <p>ci-après.</p> <p>« Sur proposition des conseils d'arrondissement, le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers constituant la commune. Les conseils d'arrondissement créent pour chaque quartier un conseil de quartier. Le maire de la commune est entendu, à sa demande, par le conseil de quartier.</p> <p>« III. — Les dispositions de l'article L. 2143-2 sont applicables au conseil d'arrondissement. »</p> <p>III. — Après l'article L. 2511-25 du même code, il est inséré un article L. 2511-25-1 ainsi rédigé :</p>	<p>—</p> <p>« III. — Les... ... d'arrondissement. Le seuil prévu au premier alinéa de l'article L. 2143-1 ne s'applique pas aux conseils d'arrondissement. »</p> <p>III. — (Alinéa sans modification).</p>	<p>—</p> <p>III. - Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Le conseil d'arrondissement désigne également en son sein, parmi les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement, un ou plusieurs adjoints. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total des membres du conseil d'arrondissement sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre. L'un des adjoints au moins doit être conseiller municipal.</p> <p>.....</p>	<p>« Art. L. 2511-25-1. — Dans les conseils d'arrondissement, la limite fixée à l'article L. 2511-25 peut donner lieu à dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés exclusivement d'un ou plusieurs quartiers, sans toutefois que leur nombre puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil d'arrondissement.</p> <p>« L'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le quartier. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier. »</p> <p>Article 14</p>	<p>« Art. L. 2511-25-1. — Dans... ...chargés d'un ou plusieurs quartiers... ...d'arrondissement.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>Article 14</p>	<p>Article 14</p>
<p>Art. L. 5211-1. — Les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre.</p> <p>Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils</p>	<p>L'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>I. — Au deuxième alinéa les termes : « et L. 2121-22 » sont remplacés par les termes : « , L. 2121-22, du deuxième alinéa de l'article L. 2121-25 et du deuxième alinéa de l'article L. 2121-27 ».</p>	<p>Alinéa supprimé.</p> <p>Dans le deuxième alinéa de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales, après la référence : « L. 2121-12 », les références : « L. 2121-19 et L. 2121-22 » sont remplacés par les références : « L. 2121-12-1, L. 2121-19, L. 2121-22, L. 2121-22-1, L. 2121-25, L. 2121-27, et L. 2121-27-1 ».</p>	<p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire.</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p><i>L. 2121-27-1</i> ».</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. L. 2121-12-1. —</i> <i>Cf. art. 8 du projet de loi, amendement n° 156.</i></p>			
<p><i>Art. L. 2121-22-1. —</i> <i>Cf. supra, art. 9 du projet de loi.</i></p>			
<p><i>Art. L. 2121-25. —</i> <i>Cf. supra, art. 10 du projet de loi.</i></p>			
<p><i>Art. L. 2121-27. —</i> Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun. Un décret d'application détermine les modalités de cette mise à disposition.</p>			
<p><i>Art. L. 2121-27-1. —</i> <i>Cf. supra, art. 11 du projet de loi.</i></p>			
<p><i>Art. L. 2121-19. —</i> Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil</p>	<p>II. — L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2121-19 et de l'article L. 2121-22-1 s'appliquent aux établissements qui regroupent une population de 20 000 habitants et plus. »</p>	<p>II. — Supprimé.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>municipal.</p> <p><i>Art. L. 2121-22-1. —</i> <i>Cf. supra, art. 9 du projet de loi.</i></p>			
<p><i>Art. L. 5212-7. —</i> Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires.</p> <p>La décision d'institution ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires.</p> <p>Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, sous réserve des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-7.</p>		<p>Article 14 bis (<i>nouveau</i>)</p> <p><i>Le début du dernier alinéa de l'article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Le choix du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale qui en est membre peut porter ... (le reste sans changement) ».</i></p>	<p>Article 14 bis</p> <p>Supprimé.</p>
<p><i>Art. L. 2143-1. —</i> <i>Cf. supra, art. 1^{er} (II) du projet de loi.</i></p>	<p>Article 15</p> <p>I. — Pour la première application de l'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales, la délibération du conseil communal fixant le périmètre des quartiers est prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi.</p> <p>II. — Les dispositions de l'article 6 de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa publication.</p>	<p>Article 15</p> <p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p> <p>II. — (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>Article 15</p> <p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p> <p>II. — Les dispositions de l'article 6 de la présente loi entrent en vigueur un an après suivant sa publication.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	— suivant sa publication.	— <i>III (nouveau). - Les dispositions de l'article L. 4132-9-1 du code général des collectivités territoriales entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux.</i>	— III. — Supprimé.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">Code de la construction et de l'habitation</p> <p><i>Art. L. 631-7</i> - Dans les communes définies à l'article 10-7 de la loi n. 48-1360 du 1er septembre 1948 modifiée :</p> <p>1° Les locaux à usage d'habitation ne peuvent être, ni affectés à un autre usage, ni transformés en meublés, hôtels, pensions de famille ou autres établissements similaires dont l'exploitant exerce la profession de loueur en meublé au sens du premier alinéa de l'article 2 de la loi n. 49-458 du 2 avril 1949 modifiée, accordant le bénéfice du maintien dans les lieux à certains clients des hôtels, pensions de famille et meublés ; les présentes dispositions n'étant pas applicables aux locations en meublé mentionnées au deuxième alinéa dudit article 2 ;</p> <p>2° Les locaux à usage professionnel ou administratif ainsi que les meublés, hôtels, pensions de famille ou établissements similaires ne peuvent, s'ils ne conservent pas leur destination primitive, être affectés à un usage autre que l'habitation ;</p> <p>3° Les garages et remises mentionnés à l'article 2 de la loi n. 48-1360 du 1er septembre 1948 précitée ne</p>		<p style="text-align: center;">CHAPITRE V</p> <p style="text-align: center;">Dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales</p> <p style="text-align: center;"><i>[Division et intitulé nouveaux]</i></p> <p>Article 15 bis (<i>nouveau</i>)</p> <p>I. - Le cinquième</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE V</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives à Paris, Marseille et Lyon</p> <p>Article 15 bis</p> <p>I. - Après les mots :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>peuvent être affectés à un usage commercial, industriel ou artisanal.</p>		<p>alinéa de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :</p>	<p>«après avis du maire», compléter le cinquième alinéa de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation par les mots : «et, à Paris, Marseille et Lyon, après avis du maire d'arrondissement».</p>
<p>Il ne peut être dérogé à ces interdictions que par autorisation administrative préalable et motivée, après avis du maire.</p>		<p>« <i>Il ne peut être dérogé à ces interdictions que par autorisation administrative préalable et motivée, après avis du maire et, en ce qui concerne les villes de Paris, Marseille et Lyon, après avis du maire d'arrondissement.</i> »</p>	<p>II. - <i>L'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
<p>.....</p>		<p>II. - <i>Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p>«Le maire d'arrondissement est consulté pour avis sur les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation».</p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p>		<p>« <i>A Paris, Marseille et Lyon, le maire d'arrondissement est consulté pour avis sur les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation.</i> »</p>	<p>Article 15 ter</p>
<p><i>Art. L. 2511-12</i> - Le conseil d'arrondissement peut adresser des questions écrites au maire de la commune sur toute affaire intéressant l'arrondissement. En l'absence de réponse écrite dans un délai de trois mois, la question est inscrite de droit à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal qui suit l'expiration de ce délai. Le conseil municipal fixe les conditions de publicité des questions et des réponses.</p>		<p>Article 15 ter (<i>nouveau</i>)</p>	<p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>.....</p>		<p>Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 2511-12 du code général des collectivités territoriales, les mots : « trois mois » sont remplacés par les mots : « quarante-cinq jours ».</p>	<p>Article 15 quater</p>
<p>.....</p>		<p>Article 15 quater (<i>nouveau</i>)</p>	<p>I.- Après les mots : «l'établissement, la révision ou la modification», <i>la fin du</i></p>
		<p>I. - Le premier alinéa de l'article L. 2511-15 du code général des collectivités</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2511-15</i> - Le conseil d'arrondissement est consulté par le maire de la commune, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, avant toute délibération du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols lorsque le périmètre du projet de plan d'occupation des sols ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 2511-30</i> - Le maire d'arrondissement émet un avis sur toute autorisation d'utilisation du sol dans l'arrondissement délivrée par le maire de la commune et au nom de celle-ci en application des dispositions du code de l'urbanisme ainsi que sur toute permission de voirie sur le domaine public dans l'arrondissement délivrée par le maire de la commune en application du présent code.</p> <p>Le maire d'arrondissement donne son avis sur toute acquisition ou aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans</p>		<p>territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« <i>Le conseil d'arrondissement est consulté par le maire de la commune, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, avant toute délibération du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification</i> du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement.</p> <p>« <i>Le conseil d'arrondissement peut également proposer au conseil municipal la modification de la partie du plan concernant l'arrondissement.</i> »</p> <p>II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 2511-30 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Le maire d'arrondissement donne son avis sur tout projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la</i></p>	<p>premier alinéa de l'article L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : «du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement».</p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p>II. - (Sans <i>modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>l'arrondissement, ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables en cas d'exercice par la commune de son droit de préemption dans les cas prévus au code de l'urbanisme. Toutefois, le maire de la commune informe, chaque mois, le maire d'arrondissement de la suite réservée aux déclarations d'intention d'aliéner présentées en application de ces dispositions pour des immeubles situés dans l'arrondissement.</p> <p><i>Art. L. 2511-16 -</i> Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des crèches, jardins d'enfants, haltes-garderies, maisons de jeunes, clubs de jeunes, maisons de quartier, espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare, bains-douches, gymnases, stades et terrains d'éducation physique et de tout équipement équivalent ayant le même objet et le même régime juridique, quelle qu'en soit la dénomination, lorsque ces équipements sont principalement destinés aux habitants de l'arrondissement. La réalisation de ces équipements est subordonnée</p>		<p>commune dans l'arrondissement, ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement. Il est informé des déclarations d'intention d'aliéner présentées en application du code de l'urbanisme pour des immeubles situés dans l'arrondissement. Le maire de la commune informe, chaque mois, le maire d'arrondissement de la suite réservée à ces déclarations d'intention d'aliéner. »</p> <p>Article 15 quinquies (nouveau)</p> <p>I. - Le premier alinéa de l'article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement de tous les équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale. <i>Ne figurent pas dans la catégorie des équipements de proximité les équipements et espaces verts concernant l'ensemble des habitants de la commune, de plusieurs arrondissements ou ayant une vocation nationale.</i> La réalisation des équipements est subordonnée à une décision du conseil municipal prise dans les conditions prévues à l'article L. 2511-36. »</p>	<p>Article 15 quinquies</p> <p>I. – (Alinéa sans modification).</p> <p>Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, <i>définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale.</i> La réalisation ...</p> <p>... L. 2511-36. »</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>à la décision du conseil municipal prise dans les conditions prévues à l'article L. 2511-36.</p>		<p>II. - Dans la première phrase du deuxième alinéa du même article, les mots : « mentionnés à l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « de proximité ».</p>	<p>II. – (Sans modification).</p>
<p>Le conseil d'arrondissement gère les équipements mentionnés à l'alinéa précédent, sous réserve des dispositions de l'article L. 2511-21. Lorsque ces équipements sont réalisés dans le cadre d'une opération d'aménagement prévue au deuxième alinéa de l'article L. 2511-15, leur gestion relève de la compétence du conseil d'arrondissement après leur achèvement.</p> <p>.....</p>		<p>Article 15 <i>sexies</i> (nouveau)</p>	<p>Article 15 <i>sexies</i></p>
<p><i>Art. L. 2511-18 -</i> L'inventaire des équipements dont les conseils d'arrondissement ont la charge en application des dispositions qui précèdent est dressé pour chaque commune et, le cas échéant, modifié, par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé.</p>		<p>I. - Le premier alinéa de l'article L. 2511-18 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p>I. –(Alinéa sans modification).</p>
<p>Lorsque la réalisation d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article L. 2511-16 est envisagée, le conseil municipal et le conseil d'arrondissement intéressé sont appelés à délibérer sur la modification de l'inventaire des équipements.</p>		<p>« L'inventaire des équipements qui ne sont pas des équipement de proximité est fixé conjointement par le conseil d'arrondissement et le conseil municipal et, le cas échéant, modifié par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé. »</p>	<p>«L'inventaire des équipements de proximité est fixé par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement, et, le cas échéant, modifié dans les mêmes formes».</p>
<p>En cas de désaccord</p>		<p>II. - Les deuxième et troisième alinéas du même article sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>II. – (Alinéa sans modification).</p>
		<p>« En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement ne relevant pas des équipements de proximité mentionnés à l'article L. 2511-16, il est</p>	<p>« En... ...L. 2511-16, le conseil</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article L. 2511-16, il est statué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif.</p>		<p><i>statué dans les trois mois de sa saisine par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif. »</i></p>	<p><i>municipal délibère. »</i></p>
<p><i>Art. L. 2511-19 -</i> Le conseil d'arrondissement procède, en son sein, à la désignation des représentants de la commune dans les organismes dont le champ d'action est limité à l'arrondissement et dans lesquels la commune doit être représentée en vertu de dispositions applicables à ces organismes.</p>		<p>Article 15 <i>septies</i> (nouveau)</p> <p>L'article L. 2511-19 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 15 <i>septies</i></p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 2511-21 -</i> Le conseil d'arrondissement est consulté sur les conditions générales d'admission dans les crèches, les écoles maternelles, les résidences pour personnes âgées et foyers-logements relevant de la commune, confiés par celle-ci à un tiers ou gérés par un établissement public dépendant de la commune.</p>		<p>« Cette disposition <i>est appliquée</i> aux conseils des écoles. »</p>	<p>« Cette disposition <i>s'applique</i> aux conseils d'école. »</p>
<p>Une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, définit les conditions générales d'admission aux équipements sportifs principalement destinés aux habitants de l'arrondissement, ainsi que les conditions générales d'utilisation de ces équipements. Elle est, en outre, consultée par le conseil d'arrondissement sur les</p>		<p>Article 15 <i>octies</i> (nouveau)</p> <p>L'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2511-21. - Une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, définit les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements mentionnés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17. »</p>	<p>Article 15 <i>octies</i></p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>conditions générales d'admission aux équipements mentionnés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17, ainsi que sur les conditions générales d'utilisation de ces équipements.</p>		<p>Article 15 <i>nonies</i> (nouveau)</p> <p>La première phrase du premier alinéa de l'article L. 2511-22 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée :</p>	<p>Article 15 <i>nonies</i></p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 2511-22</i> - Pour l'exercice des compétences du conseil d'arrondissement, le conseil municipal peut, dans les cas et conditions qu'il détermine, donner délégation au conseil d'arrondissement pour traiter sur mémoires ou sur factures, dans la limite de la réglementation applicable, et pour passer des contrats, à l'exception des marchés. Lorsque cette délégation est accordée à un arrondissement, elle est donnée, de ce fait, à l'ensemble des arrondissements.</p> <p>.....</p>		<p>« Pour l'exercice des compétences du conseil d'arrondissement, le conseil municipal donne délégation, dans les cas et conditions qu'il détermine, au conseil d'arrondissement, pour <i>traiter sur mémoires ou sur factures et pour passer des contrats</i>, dans la limite de la réglementation applicable, à l'exception des marchés <i>publics</i>. »</p>	<p>« Pour...</p> <p>...d'arrondissement, pour <i>passer des contrats ou des marchés publics sans formalités préalables</i>, dans la limite de la réglementation applicable. »</p>
		<p>Article 15 <i>decies</i> (nouveau)</p> <p>Après l'article L. 2511-24 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2511-24-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2511-24-1. - Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de l'arrondissement peuvent saisir le conseil d'arrondissement en vue de l'organisation d'une</p>	<p>Article 15 <i>decies</i></p> <p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	<i>consultation sur toute question intéressant l'arrondissement.</i>	—
		<i>« Cette saisine du conseil d'arrondissement ne peut intervenir après la fin de la cinquième année suivant l'élection du conseil d'arrondissement.</i>	
		<i>« Le conseil d'arrondissement délibère sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation.</i>	
		<i>« Les dépenses occasionnées par cette consultation seront supportées par la dotation globale de fonctionnement des arrondissements dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article L. 2511-39.</i>	
		<i>« La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. »</i>	
		Article 15 <i>undecies</i> (nouveau)	Article 15 <i>undecies</i>
		Après l'article L. 2511-36 du code général des collectivités, il est inséré un article L. 2511-36-1 ainsi rédigé :	(Sans modification).
		<i>« Art. L. 2511-36-1. - Il est ouvert à l'état spécial de chaque arrondissement prévu à l'article L. 2511-37 une section d'investissement pour les catégories de dépenses définies par le conseil municipal.</i>	
		<i>« Cette section est constituée exclusivement de</i>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2511-38</i> - Les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées, à titre exclusif, d'une dotation globale. Celle-ci est attribuée pour l'exercice des attributions prévues aux articles L. 2511-11 à L. 2511-21, L. 2511-24, L. 2511-26 et L. 2511-28 à L. 2511-31. Elle constitue une dépense obligatoire pour la commune.</p>		<p>crédits de paiement et arrêtée lors de l'examen du budget primitif par le conseil municipal. »</p>	
		<p>Article 15 <i>duodecies</i> (nouveau)</p>	<p>Article 15 <i>duodecies</i></p>
		<p>I. - La première phrase du premier alinéa de l'article L. 2511-38 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée :</p>	<p>Supprimé.</p>
		<p>« Les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées d'une dotation d'action locale et d'une dotation globale. »</p>	
		<p>II. - La dernière phrase du premier alinéa du même article est ainsi rédigée :</p>	
		<p>« Elles constituent des dépenses obligatoires pour la commune. »</p>	
		<p>III. - Après le premier alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	
		<p>« La dotation d'action locale finance notamment les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la vie locale, et en particulier aux activités culturelles, et aux interventions motivées par des travaux d'urgence liés à la gestion des équipements visés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17. Par ailleurs, des crédits spécifiques peuvent être attribués aux conseils d'arrondissement afin de permettre l'étude de leurs propres projets. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Le montant total des sommes destinées aux dotations globales des arrondissements est fixé par le conseil municipal. Ces sommes sont réparties dans les conditions prévues aux articles L. 2511-39 et L. 2511-40.</p>		<p><i>IV. - La première phrase du deuxième alinéa du même article est ainsi rédigée :</i></p>	
<p><i>Art. L. 2511-39 - A</i> défaut d'accord entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement sur les modalités de calcul des dotations des arrondissements, la répartition des sommes destinées à ces dotations est effectuée entre les arrondissements dans les conditions fixées ci-après.</p> <p>.....</p>		<p><i>« Le montant des sommes destinées aux dotations globales et d'action locale des arrondissements est fixé par le conseil municipal. »</i></p>	
		<p><i>V. - Il est inséré, après l'article L. 2511-38 du même code, un article L. 2511-38-1 ainsi rédigé :</i></p>	
		<p><i>« Art. L. 2511-38-1. - Le montant de la dotation d'action locale destinée aux dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la vie locale, et en particulier aux activités culturelles, est calculé et révisé par le conseil municipal lors de l'examen du budget primitif, en tenant compte des caractéristiques propres des arrondissements, et, notamment, de la composition socioprofessionnelle de leur population. »</i></p>	
		<p><i>VI. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2511-39 du même code, après le mot : « dotations », est inséré le mot : « globales ».</i></p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2512-10 - II</i> est institué dans chaque arrondissement de la commune de Paris une commission d'admission à l'aide sociale au sein de laquelle le conseil d'arrondissement est représenté.</p>		<p>Article 15 <i>terdecies</i> (nouveau)</p>	<p>Article 15 <i>terdecies</i></p>
<p>Le comité de gestion de chaque section d'arrondissement du centre d'action sociale est présidé par le maire d'arrondissement. Celui-ci notifie aux intéressés les décisions prises en matière d'admission à l'aide sociale légale.</p>		<p><i>L'article L. 2512-10 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p>Supprimé.</p>
<p><i>Art. L. 2512-13</i> - Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L. 2512-7, L. 2512-14 et L. 2512-17.</p>		<p>Article 15 <i>quaterdecies</i> (nouveau)</p>	<p>Article 15 <i>quaterdecies</i></p>
<p>Toutefois, dans les conditions définies par le présent code et le code de la santé publique, le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés et, sous réserve de l'avis du préfet de police, de tout permis de stationnement</p>		<p>Le deuxième alinéa de l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification).</p>
		<p>« Toutefois, dans les conditions définies par le présent code et le code de la santé publique, le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, des bruits de voisinage ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés. Les services correspondant à ces missions sont mis à la</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>accordé aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.</p> <p>.....</p>		<p>disposition de la mairie de Paris par l'Etat. »</p>	
<p><i>Art. L. 2512-14</i> - Les pouvoirs conférés au maire par le premier alinéa de l'article L. 2213-1 et par les articles L. 2213-2 et L. 2213-3 sont exercés par le préfet de police.</p>		<p>Article 15 <i>quindecies</i> (nouveau)</p>	<p>Article 15 <i>quindecies</i></p>
<p>Le préfet de police exerce les pouvoirs dévolus par l'article L. 2213-1 au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation.</p>		<p>L'article L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification).</p>
		<p>« Art. L. 2512-14. - Les pouvoirs conférés au maire par le premier alinéa de l'article L. 2213-1 et par les articles L. 2213-2 à L. 2213-6 sont, à Paris, exercés par le maire de Paris sous réserve des dispositions ci-après.</p>	
		<p>« Pour les motifs d'ordre public ou liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, le préfet de police détermine, de façon permanente ou temporaire, des sites où il réglemente les conditions de circulation et de stationnement dans certaines voies ou portions de voies, ou en réserve l'accès à certaines catégories d'usagers ou de véhicules.</p>	
		<p>« Des dispositions de même nature et à caractère temporaire peuvent également être arrêtées par le préfet de police, après avis du maire de Paris, en cas de manifestation de voie publique à caractère revendicatif, festif, sportif ou culturel.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2512-20</i> - Les crédits mis à la disposition du conseil de Paris pour son fonctionnement font l'objet de propositions préparées par le questeur et arrêtées par une commission présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, désigné par le premier président de cette juridiction, et composée,</p>		<p>« Le préfet de police fixe, après avis du maire de Paris, les règles de circulation et de stationnement sur certains axes pour tenir compte des conditions de circulation dans l'agglomération parisienne et en région d'Ile-de-France. Un décret précisera les voies concernées ainsi que les conditions de l'application du présent alinéa.</p> <p>« Pour l'application des dispositions du présent article, le contrôle administratif et le pouvoir de substitution sont exercés, au nom de l'Etat, par le préfet de police.</p> <p>« En outre, les pouvoirs conférés par le code de la route au préfet sont exercés à Paris par le préfet de police.</p> <p>« L'exécution des dispositions du présent article est assurée par les fonctionnaires de la police nationale ou, le cas échéant, en matière de circulation ou de stationnement, par des agents de la ville de Paris placés sous l'autorité du préfet de police. »</p> <p>Article 15 <i>sexdecies</i> (nouveau)</p> <p>I. - L'article L. 2512-20 du code général des collectivités territoriales est abrogé.</p>	<p>Article 15 <i>sexdecies</i> (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>outre le questeur, de membres désignés par le conseil en son sein de manière que chacun des groupes politiques soit représenté. Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites dans le projet de budget soumis au conseil de Paris.</p>			
<p>Par dérogation à l'article L. 211-1 du code des juridictions financières, l'apurement et le contrôle des comptes visés à l'alinéa précédent sont assurés par une commission de vérification désignée par le conseil en son sein de manière que chacun des groupes politiques soit représenté. Le questeur ne peut faire partie de cette commission. Le pouvoir de la commission s'exerce sous le contrôle de la Cour des comptes et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation.</p>			
<p><i>Art. L. 2512-5</i> - Le conseil de Paris établit son règlement intérieur en distinguant les règles applicables aux délibérations du conseil en formation de conseil municipal et en formation de conseil général.</p>			
<p>Ce règlement détermine les conditions dans lesquelles les conseillers de Paris posent des questions orales au maire et au préfet de police.</p>			
<p>Ce règlement définit également les conditions dans lesquelles sont gérés les crédits visés à l'article L. 2512-20.</p>		<p>II. - Le dernier alinéa de l'article L. 2512-5 du même code est supprimé.</p>	
		<p>III. - Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 31</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 portant dispositions communes à Paris, Marseille et Lyon</p> <p>L'exécution des attributions mentionnées aux articles 6 à 23 est effectuée par des agents de la commune affectés par le maire de la commune auprès du maire d'arrondissement après avis des commissions paritaires communales ou des commissions administratives paritaires compétentes et du maire d'arrondissement. En cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur le nombre d'agents affectés auprès de ce dernier ou leur répartition par catégorie, ce nombre ou cette répartition est fixé par délibération du conseil municipal.</p> <p>Toutefois, le secrétaire général de la mairie d'arrondissement est nommé par le maire de la commune sur proposition du maire d'arrondissement, parmi les personnels communaux. A défaut d'accord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement, le secrétaire général de la mairie d'arrondissement peut être choisi parmi l'ensemble des agents relevant du statut du personnel communal.</p> <p>En outre, lorsque la population de l'arrondissement est comprise</p>		<p>décembre 2001.</p> <p style="text-align: center;">Article 15 <i>septdecies</i> (nouveau)</p> <p>L'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 portant dispositions communes à Paris, Marseille et Lyon est ainsi modifié :</p> <p style="text-align: center;">1° <i>Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;">« Le secrétaire général de la mairie d'arrondissement est nommé par le maire de la commune sur proposition du maire d'arrondissement, parmi les personnels communaux ou parmi l'ensemble des agents relevant du statut de la fonction publique territoriale. » ;</p> <p style="text-align: center;">2° <i>Le troisième alinéa est ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;">« Les dispositions de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant</p>	<p style="text-align: center;">Article 15 <i>septdecies</i></p> <p style="text-align: center;">(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p style="text-align: center;">1° <i>Après les mots : "parmi les personnels communaux", la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : "ou parmi l'ensemble des agents relevant du statut de la fonction publique territoriale".</i></p> <p style="text-align: center;">2° (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>entre 45000 et 100000 habitants , le maire nomme auprès du maire d'arrondissement, sur proposition de celui-ci, un collaborateur choisi parmi les personnels communaux. Le nombre de collaborateurs est porté à deux dans les arrondissements dont la population est comprise entre 100001 et 150000 habitants et à trois lorsqu'elle est au moins égale à 150001 habitants.</p>		<p>dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale s'appliquent aux maires d'arrondissement. Pour l'application de ces dispositions, une délibération du conseil municipal précise le nombre et la rémunération des personnels concernés. » ;</p>	
<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de diplôme et de capacité exigées des secrétaires généraux de mairie d'arrondissement ainsi que les conditions d'affectation et d'emploi des personnels visés aux alinéas précédents. Ce décret fixe également les règles relatives aux propositions du maire d'arrondissement en matière de notation, d'avancement et de mesures disciplinaires.</p>		<p>3° <i>Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :</i></p>	<p>3° <i>La première phrase du cinquième alinéa est ainsi rédigée :</i></p>
<p>Le maire d'arrondissement dispose en outre, en tant que de besoin, des services de la commune dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. En cas de désaccord entre le maire de la commune et le maire d'arrondissement sur l'importance des services mis à disposition de ce dernier ou sur les modalités de la mise à disposition, la liste des services ou les modalités de la mise à disposition sont fixées par délibération du conseil municipal.</p>		<p>« Le maire d'arrondissement dispose, en tant que de besoin, des services de la commune pour l'exécution des attributions mentionnées aux articles L. 2511-12 à L. 2511-32 du code général des collectivités territoriales, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Les personnels</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>concernés par les dispositions du présent article restent régis par les statuts qui sont applicables aux personnels de la commune.</p>			<p>CHAPITRE V BIS</p>
<p>Art. L. 2213-17 – Cf. annexe</p>			<p><i>Dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales</i></p>
<p>Code des communes</p>			<p>[Division et intitulé nouveau]</p>
<p>Art. 414-23 - Les</p>			<p>Article additionnel</p>
			<p>I.- Dans la première phrase du second alinéa de l'article L. 2213-17 du code général des collectivités territoriales, les mots : «un groupement de communes» sont supprimés.</p>
			<p>Dans la seconde phrase de cet alinéa, les mots : «ou le président du groupement» sont supprimés.</p>
			<p>II. - L'article L. 2213-17 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>
			<p>«Un établissement public de coopération intercommunale peut recruter un ou plusieurs gardes champêtres compétents dans chacune des communes concernées. Leur nomination est prononcée conjointement par le maire de chacune des communes membres et le président de l'établissement public de coopération intercommunale».</p>
			<p>III. - L'article 414-23 du code des communes est abrogé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Gardes champêtres peuvent être suspendus et révoqués par le maire.</p>			<p><i>abrogé.</i></p>
<p>La suspension ne peut durer plus d'un mois.</p>			
<p>loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992</p>			<p><i>Article additionnel</i></p>
<p><i>Art. 7 - Dans les départements ayant conclu la convention prévue à l'article 6, le conseil général peut demander que soit établi un projet d'adaptation de l'organisation des services ou parties de services concernés. Il en fixe les principes.</i></p>			<p><i>Les agents des services ou parties de services des directions départementales de l'équipement, placées sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux en application de l'article 7 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement, peuvent opter pour le statut de la fonction publique territoriale dans un délai de deux ans à compter :</i></p>
<p>Cette adaptation a pour objet de déterminer les services ou parties de services qui interviendront exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. La nouvelle organisation ne doit ni compromettre l'exercice des missions que la direction départementale de l'équipement assure pour le compte de l'Etat et des communes ni en augmenter le coût pour ces collectivités.</p>			
<p>Dans le respect de ces conditions et dans un délai de six mois à compter de la demande du conseil général, le préfet établit, en concertation avec le président du conseil général, un projet d'organisation sur lequel il recueille l'avis du comité technique paritaire de la direction départementale de l'équipement.</p>			
<p>Le préfet soumet la partie du projet d'organisation qui concerne les services ou parties de services qui</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>n'interviendront pas exclusivement pour le compte du département aux communes concernées ou à leurs groupements, qui peuvent émettre un avis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet.</p>			
<p>A l'issue des consultations prévues aux deux précédents alinéas, dont les résultats lui sont transmis par le préfet, le conseil général se prononce sur la partie du projet d'organisation qui concerne les services ou parties de services qui interviendront exclusivement pour le compte du département. Le cas échéant, la convention prévue à l'article 6 est complétée en conséquence pour préciser les modalités particulières relatives à la nouvelle organisation et fixer sa date d'entrée en vigueur. A défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de sa transmission, le projet d'organisation est réputé rejeté.</p>			
<p>Le conseil général peut, s'il estime que le projet d'organisation ne répond pas aux conditions posées par le présent article, saisir par une délibération motivée la commission nationale de conciliation. La commission examine le projet dans le délai d'un mois. Si elle reconnaît le bien-fondé de la saisine, le préfet dispose de trois mois pour présenter, en concertation avec le président du conseil général, un nouveau projet.</p>			
<p><i>Art. 7 – Cf. supra</i></p>			<p><i>- de la date de publication de la présente loi</i></p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

**Propositions
de la commission**

—

*pour les départements faisant
application, à cette date, de
l'article 7 de la loi n° 92-
1255,*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p data-bbox="217 376 467 409"><i>Art. 6 – I</i> - Les</p> <p data-bbox="132 409 467 752">missions que les services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'équipement, autres que le parc, peuvent accomplir pour le compte du département sont définies, soit par une convention, soit forfaitairement dans les conditions prévues à l'article 8 de la présente loi.</p> <p data-bbox="217 779 467 1025">II. - La convention mentionnée au I, intitulée « convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement », est conclue entre le préfet et le président du conseil général pour une durée de trois années civiles. Elle fixe pour chaque année :</p> <p data-bbox="132 1048 467 1301">1° Le volume et la nature des prestations à réaliser pour le compte du département par les services ou parties de services concernés ainsi que les garanties d'exécution de celles-ci en termes de délais et de qualité ;</p> <p data-bbox="132 1323 467 1704">2° Et, en contrepartie, les montants et les modalités de la participation du département aux dépenses de fonctionnement et d'équipement de ces services ou parties de services, ainsi qu'aux dépenses d'heures supplémentaires et d'indemnités liées à la nature et à l'organisation du travail pour les agents concernés.</p> <p data-bbox="132 1727 467 2007">III. - Chaque année, la date d'expiration de cette convention est prorogée d'une année civile par avenant ou, à défaut, automatiquement. Dans ce dernier cas, elle est prorogée par actualisation de la dernière année d'application prévue</p>			<p data-bbox="1163 376 1497 533"><i>- ou de la date de la signature de la convention visée à l'article 6 de la même loi dans les autres départements.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>contractuellement.</p> <p>IV. - Un décret fixe les modalités d'application du présent article. Il approuve les clauses d'une convention type.</p> <p>V - Dans les départements où le conseil général décide d'user de la faculté qui lui est ouverte, la convention doit être conclue avant le 1er mai 1993. Elle entre en vigueur le 1er janvier 1993.</p> <p>Toutefois, à défaut d'avoir été conclue dans le délai prévu à l'alinéa précédent, la convention peut être conclue après le prochain renouvellement des conseils généraux et au plus tard le 1er novembre 1994. Dans ce cas, elle entre en vigueur le 1er janvier 1995.</p> <p>VI. - Le conseil général peut décider de résilier la convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement. Toutefois, sa délibération ne produit effet qu'à l'expiration de la période de validité de la convention en cours.</p>			<p><i>A la date d'ouverture de ce droit d'option, les services ou parties de services des directions départementales de l'équipement placées sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux sont transférés au département.</i></p> <p><i>Les modalités du transfert des services sont celles prévues par l'article 26 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux</i></p>
<p>loi n° 82-213 du 2 mars 1982</p>			
<p>Art. 26 - Les services ou parties de services de la</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil général ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus à l'exécutif du département sont placés, du fait du transfert de l'exécutif départemental résultant de l'article précédent, sous l'autorité du président du conseil général.</p> <p>Dans chaque département et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article 1er de la présente loi et relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, une convention conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, et approuvée par arrêté du ministre de l'intérieur, constate la liste des services ainsi placés sous l'autorité du président du conseil général.</p> <p>Cette convention adapte à la situation particulière de chaque département les dispositions d'une convention type approuvée par décret. A défaut de convention passée dans le délai de trois mois après la publication de la présente loi, cette liste est établie par décret en Conseil d'Etat.</p>		<p>Article 15 <i>octodecies</i> (nouveau)</p> <p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p><i>droits et libertés des communes, des départements et des régions. Une convention est conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de trois mois à compter de la date de publication de la présente loi dans les départements où l'article 7 de la loi n° 92-1255 précitée est appliquée à cette date. Elle offre les mêmes garanties que les conventions existantes et constate les modalités du transfert. Dans les autres départements, ces modalités sont traduites dans la convention passée en application de l'article 6 de la loi n° 92-1255 précitée.</i></p> <p>Article 15 <i>octodecies</i> (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2122-22 -</p> <p>.....</p> <p>3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires ;</p> <p>.....</p> <p>Art. L. 3211-2 - Le conseil général peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15.</p> <p>Art. L. 4221-5 - Le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions à sa commission permanente, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles visées à l'article L. 1612-15.</p>		<p>1° Le 3° de l'article L. 2122-22 est ainsi rédigé :</p> <p>« 3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires ; »</p> <p>2° L'article L. 3211-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil départemental peut également déléguer à son président la possibilité de procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires. Le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de cette délégation. » ;</p> <p>3° L'article L. 4221-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 3122-4</i> - Le conseil général élit les membres de la commission permanente.</p> <p>La commission permanente est composée du président du conseil général, de quatre à dix vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.</p>		<p>régional peut également déléguer à son président la possibilité de procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires. Le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de cette délégation. »</p>	<p>Article 15 <i>novodecies</i></p>
<p><i>Art. L. 5215-20</i> -</p> <p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</p> <p>a) Programme local de l'habitat ;</p> <p>b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;</p>		<p>Article 15 <i>novodecies</i> (nouveau)</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« La commission permanente est composée du président du conseil <i>départemental</i>, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres. »</p> <p>Article 15 <i>vicies</i> (nouveau)</p> <p><i>I. - Dans le b du 3° du I de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « Politique du logement d'intérêt communautaire ; », sont insérés les mots : « autorité de rattachement d'offices publics d'aménagement et de</i></p>	<p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p>« La... ...conseil général, de... ... membres. »</p> <p>Article 15 <i>vicies</i></p> <p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;</p> <p>c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;</p> <p>.....</p>		<p><i>construction et d'offices publics d'habitations à loyer modéré ; ».</i></p>	
<p><i>Art. L. 5216-5 - I. -</i></p> <p>La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :</p> <p>.....</p>		<p><i>II. - Dans le 3° du I de l'article L. 5216-5 du même code, après les mots : « politique du logement d'intérêt communautaire ; », sont insérés les mots : « autorité de rattachement d'offices publics d'aménagement et de construction et d'offices publics d'habitations à loyer modéré ; ».</i></p>	
<p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;</p> <p>.....</p>		<p>Article 15 <i>unviciés (nouveau)</i></p>	<p>Article 15 <i>unviciés</i></p>
<p><i>Art. L. 5214-16 -</i></p> <p>.....</p> <p>V. - La communauté de communes peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.</p> <p>.....</p>			<p><i>I. - A la fin du cinquième paragraphe (V) de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, les mots : « d'intérêt commun » sont remplacés par les mots : « dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal ».</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 5215-26</i> - La communauté urbaine peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.</p>		<p>L'article L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p><i>II.</i> - A la fin de l'article L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales, les mots : « d'intérêt commun » sont remplacés par les mots : « dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal ».</p>
<p><i>Art. L. 5216 -5</i></p> <p>.....</p>		<p>« <i>Art. L. 5215-26.</i> - La communauté urbaine peut, dans le cadre de ses compétences, décider l'attribution de fonds de concours à une commune membre afin de contribuer à la réalisation d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal. Cette décision intervient à la demande de la commune, en fonction de critères fixés par délibérations concordantes de la communauté urbaine et de celle-ci. »</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
<p><i>VI.</i> - La communauté d'agglomération peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.</p>			<p><i>III.</i> - A la fin du dernier paragraphe (<i>VI</i>) de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, les mots : « d'intérêt commun » sont remplacés par les mots : « dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal ».</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 5721-2 -</p> <p>.....</p> <p>Pour tout syndicat mixte créé à compter du renouvellement général des conseils municipaux qui suit la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le nombre de sièges détenus au sein du comité syndical par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre du syndicat mixte est proportionnel à la contribution de cette collectivité ou de cet établissement au budget de ce syndicat.</p> <p>Le nombre de sièges détenus par chaque collectivité territoriale ou établissement public au sein du comité syndical d'un syndicat mixte ne peut excéder la majorité absolue du nombre total des sièges. Pour les syndicats mixtes existants, cette disposition prend effet à compter du 1er janvier 2002.</p> <p>.....</p> <p>Code général des impôts</p> <p>Art. 1609 nonies C -</p> <p>.....</p> <p>3° Lorsqu'il est fait application à un établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre des</p>		<p>Article 15 <i>duovicies</i> (nouveau)</p> <p>Le troisième alinéa de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Cette disposition ne s'applique pas aux syndicats mixtes chargés de la gestion d'un parc naturel régional en application de l'article L. 333-3 du code de l'environnement. Les présidents des syndicats mixtes visés ci-dessus sont élus par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau élu par celui-ci. »</p>	<p>Article 15 <i>duovicies</i></p> <p>Le troisième et le quatrième alinéas de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« La répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts.</p> <p>« Le président du syndicat mixte est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le Bureau qu'il a constitué. »</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>dispositions du présent article, l'attribution de compensation versée chaque année aux communes membres est égale à la différence constatée l'année précédant celle de la première application de ces dispositions, entre :</p> <p>a. D'une part, le produit de la taxe professionnelle perçu par la commune, y compris les compensations visées au 2°, dans les conditions prévues par ce paragraphe ;</p> <p>b. Et, d'autre part, le produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu dans la commune au profit de l'établissement public de coopération intercommunale.</p> <p>L'attribution de compensation ainsi déterminée est diminuée :</p> <p>a. Du montant des compensations perçues par l'établissement public de coopération intercommunale sur le territoire de la commune l'année précédant celle de la première application des dispositions du présent article, en contrepartie des exonérations prévues aux articles 1390, 1391 et au I de l'article 1414 ;</p> <p>b. Du montant net des charges transférées, lorsque la décision de l'établissement public de coopération intercommunale de faire application des dispositions du présent article s'accompagne d'un transfert de compétences ; ce montant est calculé dans les conditions définies au IV.</p>		<p>Article 15 <i>tervicies</i> (nouveau)</p> <p>Après le sixième alinéa du 3° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 15 <i>tervicies</i></p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Lorsque l'attribution de compensation est négative, la commune est tenue d'effectuer un versement à due concurrence à l'établissement public de coopération intercommunale.</p> <p>Cette attribution est recalculée dans les conditions prévues au IV lors de chaque nouveau transfert de charges. Elle ne peut être indexée.</p> <p>.....</p>		<p>« c. Du montant des reversements autorisés par l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, de tout ou partie de la part communale de taxe professionnelle au profit de l'établissement public de coopération intercommunale l'année précédant celle de la première application de ces dispositions. »</p> <p>Article 15 <i>quatervicies</i> (nouveau)</p> <p>Il est inséré, après l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, un article L. 1614-3-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 1614-3-1. - La commission mentionnée au premier alinéa de l'article L. 1614-3 est également consultée pour constater le montant, pour chaque collectivité, des dépenses résultant des transferts de compétences effectués entre les régimes obligatoires de sécurité sociale et les collectivités territoriales.</p> <p>« Le bilan mentionné à l'article L. 1614-3 retrace</p>	<p>Article 15 <i>quatervicies</i></p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
code électoral	<i>Art. L. 270</i> - Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.	<p>l'évolution du coût des compétences ainsi transférées. »</p> <p>Article 15 <i>quinvicies</i> (nouveau)</p> <p><i>Dans toutes les dispositions législatives en vigueur, les mots : « conseil général » et « conseils généraux » sont respectivement remplacés par les mots : « conseil départemental » et « conseils départementaux » ; les mots : « conseiller général » et « conseillers généraux » sont respectivement remplacés par les mots : « conseiller départemental » et « conseillers départementaux ».</i></p>	<p>Article 15 <i>quinvicies</i></p> <p>Supprimé.</p> <p>CHAPITRE V TER</p> <p>Dispositions diverses de caractère électoral</p> <p>[Division et intitulé nouveau]</p>
		<p>Article 15 <i>sexvicies</i> (nouveau)</p> <p>I. - L'article L. 270 du code électoral est ainsi modifié :</p>	<p>Article 15 <i>sexvicies</i></p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Lorsque les dispositions de l'alinéa précédent ne peuvent plus être appliquées, il est procédé au renouvellement du conseil municipal :</p>	<p>1° dans les deux mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres, et sous réserve de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 258;</p>	<p>1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>« Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste. » ;</p>
<p>2° dans les conditions prévues aux articles L2122-8 et L2122-14 du code général des collectivités territoriales, s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire.</p>	<p><i>Art. L. 272-6</i> - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 270, le conseiller d'arrondissement venant sur une liste immédiatement après le dernier élu membre du conseil de Paris ou du conseil municipal est appelé à</p>	<p>2° Dans le deuxième alinéa, les mots : « de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « des alinéas précédents ».</p>	<p>II. - Après le premier alinéa de l'article L. 272-6 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>remplacer le membre du conseil de Paris ou du conseil municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.</p>		<p>« Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller de Paris ou le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste. »</p>	
<p>Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu conseiller d'arrondissement est appelé à remplacer le conseiller d'arrondissement élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.</p> <p>La constatation par la juridiction compétente de l'inéligibilité d'un ou de plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.</p> <p>Lorsque, dans un secteur, les dispositions du deuxième alinéa ne peuvent plus être appliquées, et si le conseil d'arrondissement a perdu plus du tiers de ses membres, il est, dans un délai de deux mois à dater de la dernière vacance, procédé au renouvellement intégral des conseillers d'arrondissement et des membres du conseil de Paris ou des conseils</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>municipaux de Lyon ou de Marseille élus dans le secteur.</p> <p><i>Art. L. 360</i> - Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller régional élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.</p> <p>Le représentant de l'Etat dans la région notifie le nom de ce remplaçant au président du conseil régional.</p> <p>Le mandat de la personne ayant remplacé un conseiller régional dont le siège était devenu vacant expire lors du renouvellement du conseil régional qui suit son entrée en fonction.</p> <p>Lorsque les dispositions du premier alinéa du présent article ne peuvent être appliquées, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil régional. Toutefois, si le tiers des sièges d'un conseil régional vient à être vacant par suite du décès de leurs</p>		<p>III. - L'article L. 360 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller régional se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste. » ;</p> <p>2° Dans le dernier alinéa de cet article, les mots : « du premier alinéa » sont remplacés par les mots : « des premier et deuxième alinéas ».</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>titulaires, il est procédé au renouvellement intégral du conseil régional dans les trois mois qui suivent la dernière vacance pour cause de décès, sauf le cas où le renouvellement général des conseils régionaux doit intervenir dans les trois mois suivant ladite vacance.</p>		<p>Article 15 <i>septvicies</i> (nouveau)</p> <p>I. - <i>Le premier alinéa de l'article L. 438 du code électoral est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</i></p>	<p>Article 15 <i>septvicies</i></p> <p>I. - L'article L. 438 du code électoral est <i>ainsi rédigé :</i></p>
<p><i>Art. L. 438</i> - Les dispositions du chapitre II du titre IV du livre Ier du présent code sont applicables dans toutes les communes de la Polynésie française, quel que soit le nombre d'habitants de la commune.</p> <p>.....</p>		<p>« Les dispositions du chapitre II du titre IV du livre Ier du présent code sont applicables dans les communes du territoire de la Polynésie française de moins de 3500 habitants <i>et de 3500 habitants et plus composées de communes associées.</i></p>	<p>«Les dispositions du chapitre II du titre IV du livre Ier du présent code sont applicables dans les communes du territoire de la Polynésie française de moins de 3.500 habitants.</p>
<p><i>Art. L. 261</i> - La commune forme une circonscription électorale unique.</p>		<p>« Les dispositions du chapitre III du titre IV du livre Ier du présent code, <i>à l'exception des trois derniers alinéas de l'article L. 261,</i> sont applicables aux communes du territoire de la Polynésie française de 3500 habitants et plus <i>qui ne sont pas composées de communes associées.</i> »</p>	<p>«Les dispositions du chapitre III du titre IV du livre Ier du présent code sont applicables aux communes du territoire de la Polynésie française de 3.500 habitants et plus.»</p>
<p>Toutefois les membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille sont élus par secteur. Le nombre des secteurs et le nombre des conseillers à élire dans chaque secteur sont déterminés par les tableaux n° 2, 3 et 4 annexés au présent code.</p>			
<p>Les articles L. 254 à L. 255-1 sont applicables dans les communes dont la population est comprise entre</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
3500 et 30000 habitants.			
Par dérogation aux dispositions du présent chapitre, l'élection des conseillers municipaux a lieu dans les conditions prévues au chapitre II du présent titre dans les communes associées comptant moins de 2000 habitants et dans les sections comptant moins de 1000 électeurs si ces sections ne correspondent pas à des communes associées.			
loi n° 77-808 du 19 juillet 1977			
<i>Art. 11</i> - Pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1er.			
<i>Art. 9</i> - Les organes d'information qui auraient publié ou diffusé un sondage tel que défini à l'article 1er en violation des dispositions de la présente loi et des textes réglementaires applicables,		II.- Ces dispositions entreront en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils municipaux qui suivra la promulgation de la présente loi.	II. - Le présent article entrera en vigueur... ...loi. <i>Article additionnel</i> <i>Le premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :</i> <i>«Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa, dans les cas prévus à l'article 9 et lorsque la publication, la diffusion ou le commentaire du sondage est intervenu pendant les deux semaines qui précèdent un tour de scrutin, la mise au point demandée par la Commission des sondages doit être, suivant le cas, diffusée dans un délai de vingt-quatre heures et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée dans le plus prochain</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>ainsi que ceux qui effectuent cette publication en violation des dispositions de la présente loi ou des clauses obligatoires des contrats de vente ou en altérant la portée des résultats obtenus, sont tenus de publier sans délai les mises au point demandées par ladite commission.</p> <p>La commission peut, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision . Ces émissions sont annoncées comme émanant de la commission.</p>			<p><i>numéro du journal ou de l'écrit périodique à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation.</i></p> <p><i>«Lorsque, pendant les deux semaines qui précèdent un tour de scrutin, un sondage tel que défini à l'article 1er a été publié ou diffusé depuis un lieu situé hors du territoire national, la Commission des sondages peut faire programmer et diffuser dans un délai de vingt-quatre heures une mise au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Elle peut aussi, le cas échéant, exiger des organes d'information qui, en France, auraient fait état sous quelque forme que ce soit de ce sondage, la diffusion ou l'insertion, suivant le cas, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.</i></p> <p><i>«Le jour qui précède chaque tour de scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1er.</i></p> <p><i>"Toutefois, la publication, la diffusion et le commentaire des résultats individualisés par circonscription de tout sondage tel que défini à l'article 1er sont interdits pour les scrutins uninominaux, à l'exception de celui relatif à l'élection du Président de la République, pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin, ainsi que pendant le</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	<i>déroulement de celui-ci.»</i>
Code du travail	TITRE II DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX	TITRE II DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX	TITRE II DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX
Livre I ^{er} . — Conventions relatives au travail	CHAPITRE I^{ER} Conciliation du mandat local avec une activité professionnelle	CHAPITRE I^{ER} Conciliation du mandat local avec une activité professionnelle	CHAPITRE I^{ER} Conciliation du mandat local avec une activité professionnelle
Titre II. — Contrat de travail	Article 16	Article 16	Article 16
Section IV-1. — Règles particulières aux salariés candidats ou élus à l'Assemblée nationale ou au Sénat	I. — L'intitulé de la section IV-1 du titre II du livre I ^{er} du code du travail est complété ainsi qu'il suit : « ainsi qu'aux salariés candidats aux élections municipales, cantonales et régionales. »	I. — L'intitulé de la section 4-1 du titre II du livre I ^{er} du code du travail est <i>complété par les mots</i> : « ainsi qu'aux salariés candidats aux élections municipales, cantonales et régionales. »	I. - L'intitulé de la section 4-1 du chapitre II du titre II du livre 1er du code du travail est <i>ainsi rédigé</i> : « Règles particulières aux salariés candidats ou élus à un mandat parlementaire ou local »
<i>Art. L. 122-24-1. —</i> Les employeurs sont tenus de laisser à leurs salariés, candidats à l'Assemblée nationale ou au Sénat, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de vingt jours ouvrables.	II. — Après le premier alinéa de l'article L. 122-24-1 du même code, <i>il est inséré un alinéa</i> ainsi rédigé :	II. — Le premier alinéa de l'article L. 122-24-1 du même code est ainsi rédigé :	II. - Le premier alinéa de l'article L. 122-24-1 du même code est <i>complété par une phrase</i> ainsi rédigée :
.....	« Les employeurs sont tenus de laisser à leurs salariés, candidats aux élections municipales, cantonales, régionales et à l'Assemblée de Corse, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite totale de dix jours ouvrables par an. »	« Les employeurs sont tenus de laisser à leurs salariés, candidats à l'Assemblée nationale, au Sénat, au Parlement européen ou aux élections municipales, cantonales, régionales et à l'Assemblée de Corse, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite totale de vingt jours ouvrables par an. »	« Le même droit est accordé, sur leur demande, aux salariés candidats au Parlement européen, au conseil municipal dans une commune d'au moins 3.500 habitants, au conseil départemental, au conseil régional et à l'Assemblée de Corse, dans la limite de dix jours ouvrables. »
		III (nouveau). - Les dispositions du présent article s'appliquent aux fonctionnaires de l'Etat, des	III.- L'article L. 122-24-3 du même code est ainsi rédigé :

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 122-24-3. —</i> Les dispositions de la présente section sont applicables aux agents non titulaires de l'Etat et aux personnels des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà de dispositions plus favorables.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>I. — 1° L'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales devient l'article L. 2123-3 ;</p> <p>2° L'article L. 2123-3 du même code devient l'article L. 2123-2. Cet article est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>collectivités territoriales et de leurs établissements publics.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« L. 122-24-3. - Les dispositions de la présente section sont applicables aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi qu'aux personnels des entreprises publiques, pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà de dispositions plus favorables. »</p>
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code général des collectivités locales</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">I. —</p> <p>a) Au premier paragraphe, les mots : « dans les communes de 3 500 habitants au moins » sont supprimés ;</p> <p>b) Le II est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>I. — 1° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>a) Dans le I, les mots : « dans... » ...supprimés ;</p> <p>b) Le II est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>I. — 1° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>a) (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>b) (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 2123-3</i> [Art. L. 2123-2]. I. — Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 2123-1, les maires, les adjoints et, dans les communes de 3 500 habitants au moins, les conseillers municipaux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">II. — Ce crédit</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">« II. — (<i>Alinéa sans</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">« II. — (<i>Alinéa sans</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :</p>	<p>d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Il est égal :</p>	<p>modification).</p>	<p>modification).</p>
<p>1° A l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants ;</p>	<p>« 1° A l'équivalent de quatre fois cette durée pour les maires des communes de 10 000 habitants au moins et pour les adjoints au maire des communes de 20 000 habitants au moins ;</p>	<p>« 1° A l'équivalent de quatre fois cette durée pour les maires des communes de 10 000 habitants au moins et pour les adjoints au maire des communes de 20 000 habitants au moins ;</p>	<p>« 1° A l'équivalent de quatre fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants ;</p>
<p>2° A l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants ;</p>	<p>« 2° A l'équivalent de trois fois cette durée pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants ;</p>	<p>« 2° A l'équivalent de trois fois cette durée pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants ;</p>	<p>« 2° A l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants ;</p>
<p>3° A l'équivalent de 60 % de la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants.</p>	<p>« 3° A l'équivalent de deux fois cette durée pour les adjoints au maire des communes de moins de 20 000 habitants ;</p>	<p>« 3° A l'équivalent de deux fois cette durée pour les adjoints au maire des communes de moins de 20 000 habitants ;</p>	<p>« 3° A l'équivalent d'une fois et demie de la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants ;</p>
<p>4° A l'équivalent de 40 % de la durée légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 15 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants.</p>	<p>« 4° A l'équivalent d'une fois et demie cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins, d'une fois cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 60 % de cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30 % de cette durée pour les conseillers municipaux des communes de moins de 10 000 habitants.</p>	<p>« 4° A l'équivalent d'une fois et demie cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins, d'une fois cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 60 % de cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30 % de cette durée pour les conseillers municipaux des communes de moins de 10 000 habitants.</p>	<p>« 4° A l'équivalent d'une fois la durée légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 60 % pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.</p>	<p>« Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Art. L. 2122-17. — Cf. annexe.</p>	<p>« Lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire dans les conditions fixées par l'article L. 2122-17, il bénéficie, pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures fixé au 1° ou au 2° du présent article.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Art. L. 3123-2. — Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 3123-1, les présidents et les membres des conseils généraux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration du département ou de l'organisme auprès duquel ils le représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.</p>	<p>« Les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonction du maire ont droit au crédit d'heures prévu pour les adjoints au 1° ou au 2° du présent article. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :</p>	<p>II. — A l'article L. 3123-2 du même code, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » et les mots : « d'une fois et demie » par les mots : « de deux fois ».</p>	<p>II. — A l'article L. 3123-2 du même code, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » et les mots : « d'une fois et demie » par les mots : « de deux fois ».</p>	<p>II. — A...</p>
<p>1° Pour le président et chaque vice-président du conseil général à l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail ;</p> <p>2° Pour les conseillers généraux, à l'équivalent d'une fois et demie la durée</p>	<p>II. — A l'article L. 3123-2 du même code, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » et les mots : « d'une fois et demie » par les mots : « de deux fois ».</p>	<p>II. — A l'article L. 3123-2 du même code, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » et les mots : « d'une fois et demie » par les mots : « de deux fois ».</p>	<p>...« de trois fois ».</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>hebdomadaire légale du travail.</p> <p>Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.</p> <p>En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.</p> <p>L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur.</p> <p><i>Art. L. 4135-2.</i> — Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 4135-1, les présidents et les membres des conseils régionaux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la région ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.</p> <p>Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :</p> <p>1° Pour le président et chaque vice-président du conseil régional à l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail ;</p> <p>2° Pour les conseillers régionaux, à l'équivalent</p>	<p>III. — A l'article L. 4135-2 du même code, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » et les mots : « d'une fois et demie » par les mots : « de deux fois ».</p>	<p>III. — A l'article L. 4135-2 du même code, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » et les mots : « d'une fois et demie » par les mots : « de deux fois ».</p>	<p>III. — A... ...« de trois fois ».</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail.</p> <p>Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.</p> <p>En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.</p> <p>L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur.</p>	<p>Article 18</p> <p>I. — L'article L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 2123-3. — Les pertes de revenu subies par les conseillers municipaux qui exercent une activité professionnelle salariée ou non salariée et qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent, lorsque celles-ci résultent :</p> <p>« — de leur participation aux séances et réunions mentionnées à l'article L. 2123-1 ;</p>	<p>Article 18</p> <p>I. — L'article L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2123-3. — (Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>	<p>Article 18</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p><i>Art. 2123-2 [Art. L. 2123-3].</i> — Les pertes de revenu subies, du fait de l'assistance aux séances et réunions prévues à l'article L. 2123-1, par les élus qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction, peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent.</p> <p>Cette compensation est limitée à vingt-quatre heures par élu et par an ; chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.</p>	<p>« — de leur participation aux séances et réunions mentionnées à l'article L. 2123-1 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2123-1. — Cf. annexe.</i></p>	<p>—</p> <p>« — de l'exercice de leur droit à un crédit d'heures lorsqu'ils ont la qualité de salarié ou, lorsqu'ils exercent une activité professionnelle non salariée, du temps qu'ils consacrent à l'administration de cette commune ou de cet organisme et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.</p>	<p>—</p> <p>« — de...</p>	<p>—</p> <p>« — de...</p>
	<p>« Cette compensation est limitée à soixante-douze heures par élu et par an ; chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance. »</p>	<p>... siègent</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>... siègent dans la limite du crédit d'heures prévu pour les conseillers de la commune.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 2123-4. — Les conseils municipaux visés à l'article L. 2123-22 peuvent voter une majoration de la durée des crédits d'heures prévus à l'article L. 2123-3.</i></p>	<p>II. — Aux articles L. 2123-4 et L. 2123-5 la référence à l'article L. 2123-3 est remplacée par la référence à l'article L. 2123-2.</p>	<p>II. — Aux articles L. 2123-4, L. 2123-5, L. 2123-6, L. 2123-7 et L. 2123-8 du même code, la référence : « L. 2123-3 » est remplacée par la référence : « L. 2123-2 ».</p>	<p>II. — (Sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 2123-5. — Le temps d'absence utilisé en application des articles L. 2123-1, L. 2123-3 et L. 2123-4 ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.</i></p>			<p>III. - L'article L. 2123-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>
			<p>«Les pertes de revenu subies du fait de l'assistance à des réunions, soit sur convocation du représentant de l'Etat dans le département, soit à la demande d'une collectivité territoriale dont il n'est pas l'élu, par un élu local qui ne bénéficie pas d'indemnité de fonction, peuvent être compensées par</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	<i>l'Etat ou la collectivité ayant sollicité sa participation, dans les limites prévues à l'alinéa précédent».</i>
	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II Garanties à l'issue du mandat</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II Garanties à l'issue du mandat</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II Garanties à l'issue du mandat</p>
	Article 19	Article 19	Article 19
	<p>I. — 1° L'article L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales devient l'article L. 2123-11 ;</p>	<p>I. — 1° (<i>Sans modification</i>).</p>	Supprimé.
	<p>2° L'article L. 2123-11 devient l'article L. 2123-10 ;</p>	<p>2° <i>L'article L. 2123-11 du même code devient l'article L. 2123-10 ;</i></p>	
	<p>3° Après l'article L. 2123-11, il est inséré une sous-section 3 intitulée : « Garanties accordées à l'issue du mandat » et un article L. 2123-11-1 ainsi rédigé :</p>	<p>3° <i>Après l'article L. 2123-10 du même code, il est inséré une sous-section 3 intitulée : « Garanties accordées à l'issue du mandat ».</i></p>	
	<p style="text-align: center;"><i>« Art. L. 2123-11-1.</i> — A l'issue de son mandat, tout maire ou, dans les communes de 20 000 habitants au moins, tout adjoint qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé son activité professionnelle salariée a droit sur sa demande à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le livre neuvième du code du travail.</p>	<p>4° (<i>nouveau</i>). <i>Après l'article L. 2123-11 du même code, il est inséré un article L. 2123-11-1 ainsi rédigé :</i></p>	
	<p style="text-align: center;"><i>« Art. L. 2123-11-1.</i> — A l'issue de son mandat, tout maire ou, dans les communes de 20 000 habitants au moins, tout adjoint qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé son activité professionnelle salariée a droit sur sa demande à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le livre neuvième du code du travail.</p>	<p style="text-align: center;"><i>« Art. L. 2123-11-1.</i> — A...</p>	
Code du travail	<p>« Lorsque l'intéressé demande à bénéficier du congé de formation prévu par l'article L. 931-1 du code du travail, ainsi que du congé de</p>	<p style="text-align: right;"><i>...livre IX du code du travail.</i></p>	
<i>Art. L. 931-1. — Cf. annexe.</i>	<p>« Lorsque l'intéressé demande à bénéficier du congé de formation prévu par l'article L. 931-1 du code du travail, ainsi que du congé de</p>	<p style="text-align: center;"><i>« Lorsque...</i> <i>... du même code, ainsi...</i></p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 931-21. — Cf. annexe</i></p>	<p>—</p> <p>bilan de compétences prévu par l'article L. 931-21 du même code, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés. »</p>	<p>—</p> <p>... congés. »</p>	<p>—</p>
	<p>II. — 1° L'article L. 3123-8 du code général des collectivités territoriales devient l'article L. 3123-9 ;</p>	<p>II. — 1° L'article L. 3123-8 du même code devient l'article L. 3123-9 ;</p>	
	<p>2° L'article L. 3123-9 devient l'article L. 3123-8 ;</p>	<p>2° L'article L. 3123-9 du même code devient l'article L. 3123-8 ;</p>	
	<p>3° Après l'article L. 3123-9, il est inséré une sous-section 3 intitulée : « Garanties accordées à l'issue du mandat » et un article L. 3123-9-1 ainsi rédigé :</p>	<p>3° Après l'article L. 3123-8 du même code, il est inséré une sous-section 3 intitulée : « Garanties accordées à l'issue du mandat ».</p>	
	<p>« Art. L. 3123-9-1. — A la fin de son mandat, tout président de conseil général ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé son activité professionnelle salariée a droit sur sa demande à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le livre neuvième du code du travail.</p>	<p>4° (nouveau). Après l'article L. 3123-9 du même code, il est inséré un article L. 3123-9-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 3123-9-1. — A la fin de son mandat, tout président de conseil départemental ou...</p>	
	<p>« Lorsque l'intéressé demande à bénéficier du congé de formation prévu par l'article L. 931-1 du code du travail, ainsi que du congé de bilan de compétences prévu par l'article L. 931-21 du même code, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité</p>	<p>... livre IX du code du travail.</p> <p>« Lorsque... ... du même code, ainsi...</p>	
<p><i>Art. L. 931-1. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><i>Art. L. 931-21. — Cf. annexe.</i></p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 931-1. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 931-21. — Cf. annexe.</i></p>	<p>exigées pour l'accès à ces congés. »</p> <p>III. — 1° L'article L. 4135-8 du même code devient l'article L. 4135-9 ;</p> <p>2° L'article L. 4135-9 du même code devient l'article L. 4135-8 ;</p> <p>3° Après l'article L. 4135-9, il est inséré une sous-section 3 intitulée : « Garanties accordées à l'issue du mandat » et un article L. 4135-9-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 4135-9-1. — A la fin de son mandat, tout président du conseil régional ou tout vice-président ayant reçu une délégation de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé son activité professionnelle salariée a droit sur sa demande à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le livre neuvième du code du travail.</p> <p>« Lorsque l'intéressé demande à bénéficier du congé de formation prévu par l'article L. 931-1 du code du travail, ainsi que du congé de bilan de compétences prévu par l'article L. 931-21 du même code, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés. »</p>	<p>—</p> <p><i>... congés. »</i></p> <p>III. — 1° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>3° Après l'article L. 4135-8 du même code, il est inséré une sous-section 3 intitulée : « Garanties accordées à l'issue du mandat ».</p> <p>4° (<i>nouveau</i>) Après l'article L. 4135-9 du même code, il est inséré un article L. 4135-9-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 4135-9-1. — A la fin de son mandat, tout président de conseil régional ou tout vice-président ayant reçu délégation...</p> <p><i>... livre IX du code du travail.</i></p> <p>« Lorsque...</p> <p><i>du même code, ainsi ...</i></p> <p><i>... congés. »</i></p>	<p>—</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2123-9</i> - Les maires, d'une part, ainsi que les adjoints au maire des communes de 20 000 habitants au moins, d'autre part, qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, bénéficient s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.</p>			<p><i>Article additionnel</i></p> <p>I. - <i>L'article L. 2123-9 du même code est ainsi rédigé :</i></p> <p>«Art. L. 2123-9. Les maires et les adjoints au maire qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.»</p> <p>II. - <i>Le début de l'article L. 3123-7 du même code est rédigé comme suit :</i></p> <p>«Les membres du conseil général qui (...)» (le reste dans changement).</p> <p>III. - <i>Le début de l'article L. 4135-7 du même code est rédigé comme suit :</i></p> <p>«Les membres du conseil régional qui (...)» (le reste sans changement).</p>
<p>Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.</p>			
<p><i>Art. L. 4135-7</i> - Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>nationale et du Sénat.</p> <p>Code électoral</p> <p><i>Art. L.207 -</i> Le mandat de conseiller général est incompatible, dans le département, avec les fonctions d'architecte départemental, d'ingénieur des travaux publics de l'État, chef de section principal ou chef de section des travaux publics de l'État chargé d'une circonscription territoriale de voirie, d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture et, généralement, de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux</p> <p>.....</p>	<p>Article 20</p> <p>I. — Il est inséré, après l'article L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales, un article L. 2123-11-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-11-2.</i> — A l'issue de son mandat, tout maire d'une commune de 1 000 habitants au moins ou tout adjoint dans une commune de 20 000 habitants au moins qui, pour l'exercice de son mandat, avait cessé d'exercer son activité professionnelle perçoit, sur sa demande, une allocation différentielle de fin de mandat s'il se trouve dans l'une des situations suivantes :</p> <p>« — être inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi conformément aux dispositions de l'article L. 311-2 du code du travail ;</p>	<p>Article 19 bis (nouveau)</p> <p><i>Dans le premier alinéa de l'article L. 207 du code électoral, après les mots : « d'employé des bureaux », sont insérés les mots : « de catégorie A et B ».</i></p> <p>Article 20</p> <p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>Article 19 bis</p> <p>Supprimé.</p> <p>Article 20</p> <p>I. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« <i>Art. L. 2123-11-2.</i> — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2123-23. — Cf. infra, art. 28 (II, 2°) du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-24, L. 2511-34 et L. 2123-22. — Cf. annexe.</i></p>	<p>L. 311-2 du code du travail ;</p> <p>« — avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective.</p> <p>« Le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux fixés aux articles L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 2511-34, à l'exclusion des majorations prévues par l'article L. 2123-22, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.</p>	<p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L. 3123-9-2. — A l'issue de son mandat, tout président du conseil général ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci</p>	<p>« — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Le montant ... et L. 2511-34 et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.</p>
<p><i>Art. L. 3123-9-2. — Cf. infra, II du présent article.</i></p>	<p>« L'allocation est versée pendant une période de six mois au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles prévues par les articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 4135-9-2. — Cf. infra, III du présent article.</i></p>	<p>« Le financement de cette allocation est assuré dans les conditions prévues par l'article L. 1621-2.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 1621-2 — Cf. infra, art. 21 du projet de loi.</i></p>	<p>« Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Code du travail	qui, pour l'exercice de son mandat, avait cessé d'exercer son activité professionnelle perçoit, sur sa demande, une allocation différentielle de fin de mandat s'il se trouve dans l'une des situations suivantes :	... suivantes :	
Art. L. 311-2. — Cf. annexe.	« — être inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi conformément aux dispositions de l'article L. 311-2 du code du travail ;	(Alinéa modification). sans	
	« — avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective.	(Alinéa modification). sans	
Code général des collectivités territoriales	« Le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux fixés à l'article L. 3123-17, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.	(Alinéa modification). sans	
Art. 3123-17. — Cf. annexe.	« L'allocation est versée pendant une période de six mois au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles prévues par les articles L. 2123-11-2 et L. 4135-9-2.	(Alinéa modification). sans	
Art. L. 2123-11-2. — Cf. supra, II du présent article.			
Art. L. 4135-9-2. — Cf. supra, I du présent article.			
Art. L. 1621-2. — Cf. infra, art. 21 du projet de loi.	« Le financement de cette allocation est assuré dans les conditions prévues par l'article L. 1621-2.	(Alinéa modification). sans	
	« Les modalités d'application du présent article sont déterminées par	(Alinéa modification). sans	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code du travail</p> <p>Art. L. 311-2. — Cf. annexe.</p>	<p>décret en Conseil d'Etat. »</p> <p>III. — Il est inséré, après l'article L. 4135-9-1 du même code, un article L. 4135-9-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 4135-9-2. — A l'issue de son mandat, tout président de conseil régional ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat, avait cessé d'exercer son activité professionnelle perçoit, sur sa demande, une allocation différentielle de fin de mandat s'il se trouve dans l'une des situations suivantes :</p> <p>« — être inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi conformément aux dispositions de l'article L. 311-2 du code du travail ;</p> <p>« — avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective.</p> <p>« Le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux fixés à l'article L. 4135-17, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.</p>	<p>III. — (Sans modification).</p>	<p>III. — (Sans modification).</p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p>Art. L. 4135-17. — Cf. annexe.</p>	<p>« L'allocation est versée pendant une période de six mois au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles prévues par les articles L. 2123-11-2 et L. 3123-9-2.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 3123-9-2. — Cf. supra, II du présent article.</p>	<p>L. 2123-11-2 et L. 3123-9-2.</p> <p>« Le financement de cette allocation est assuré dans les conditions prévues par l'article L. 1621-2.</p>	<p>IV. — (Sans modification).</p>	<p>IV. — (Sans modification).</p>
<p>Art. L. 1621-2. — Cf. infra, art. 21 du projet de loi.</p>	<p>« Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. »</p> <p>IV. — Le 3° du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale est complété par un e ainsi rédigé :</p>	<p>« e) Les allocations versées à l'issue des mandats locaux par le fonds mentionné par l'article L. 1621-2 du code général des collectivités territoriales. »</p>	<p>Article 21</p> <p>I. — (Sans modification).</p>
<p>Art. L. 1621-2. — Cf. infra, art. 21 du projet de loi.</p>	<p>Article 21</p> <p>I. — Dans le livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales, le titre II est intitulé : « Garanties accordées aux élus locaux ».</p>	<p>Article 21</p> <p>I. — (Sans modification).</p>	<p>Article 21</p> <p>I. — (Sans modification).</p>
<p>Art. L. 2123-11-2. — Cf. supra, art. 20 (II) du projet de loi.</p>	<p>II. — Après l'article L. 1621-1 du même code, il est inséré un article L. 1621-2 ainsi rédigé :</p>	<p>II. — (Alinéa sans modification).</p>	<p>II. — (Alinéa sans modification).</p>
<p>Art. L. 3123-9-2. — Cf. supra, art. 20 (II) du projet de loi.</p>	<p>« Art. L. 1621-2. — Un fonds de financement verse l'allocation de fin de mandat prévue par les articles L. 2123-11-2, L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2. Sa gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Ce fonds est alimenté par une cotisation obligatoire annuelle versée par les</p>	<p>« Art. L. 1621-2. — (Alinéa sans modification).</p>	<p>« Art. L. 1621-2. — Un versée par les élus</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 4135-9-2. — Cf. supra, art. 20 (I) du projet de loi.</p>	<p>communes de plus de 1000 habitants, les départements, les régions ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.</p>	<p>« L'assiette...</p>	<p>mentionnés aux mêmes articles ainsi que par les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre.</p>
	<p>« L'assiette de la cotisation obligatoire est constituée par le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées par la collectivité ou l'établissement à ses élus. Pour les communes, l'assiette de la cotisation prend en compte, pour les adjoints, l'effectif correspondant au nombre d'adjoints auxquels le maire a délégué des fonctions.</p>	<p>... élus.</p>	<p>«L'assiette de la cotisation est constituée du montant total des indemnités de fonctions versées aux élus par la collectivité ou l'établissement.</p>
	<p>« Le taux de la cotisation obligatoire est fixé par décret compte tenu des besoins de financement du fonds. Il ne peut excéder 1,5 %.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>«Le taux de la cotisation est fixée par décret.»</p>
	<p>« Le Comité des finances locales est informé chaque année du bilan de la gestion du fonds. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
		<p>III (nouveau). - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2122-35 du même code, les mots : « la même commune » sont remplacés par les mots : « une ou plusieurs communes ».</p>	<p>III. – Supprimé.</p>
			<p>Article additionnel</p>
			<p>I. - Après l'article L. 3123-28 du même code, il est inséré une section VII intitulée : «honorariat des conseillers généraux».</p>
			<p>II. - Il est inséré, dans</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions
de la commission

le code général des collectivités territoriales, un article L. 3123-29 ainsi rédigé :

«Art. L. 3123-29. - L'honorariat est conféré par le représentant de l'Etat dans le département aux anciens conseillers généraux qui ont exercé leurs fonctions électives pendant dix-huit ans au moins dans le même département.

«L'honorariat ne peut être refusé ou retiré par le représentant de l'Etat que si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité.

«L'honorariat n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget du département.»

III. - Après l'article L. 4135-28 du même code, il est inséré une section VII intitulée : «honorariat des anciens conseillers régionaux».

IV. - Il est inséré, dans le code général des collectivités territoriales, un article L. 4135-29 ainsi rédigé :

«Art. L. 4135-29. - L'honorariat est conféré par le représentant de l'Etat dans la région aux anciens conseillers régionaux qui ont exercé leurs fonctions électives pendant dix-huit ans au moins dans la même région.

«L'honorariat ne peut être refusé ou retiré par le représentant de l'Etat que si l'intéressé a fait l'objet d'une

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2123-8. —</i> Aucun licenciement ni déclassé­ment professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application des dispositions des articles L. 2123-1, L. 2123-3 et L. 2123-4 sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.</p> <p>La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.</p>	<p>CHAPITRE III Formation en début et en cours de mandat</p> <p>Article 22</p> <p>I. — L'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :</p>	<p><i>Article 21 bis (nouveau)</i></p> <p><i>Dans l'article L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « aucune sanction disciplinaire », sont insérés les mots : « ni aucune des décisions visées à l'article L. 412-2 du code du travail ».</i></p> <p>CHAPITRE III Formation en début et en cours de mandat</p> <p>Article 22</p> <p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p>	<p><i>condamnation entraînant l'inéligibilité.</i></p> <p><i>«L'honorariat n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget de la région.»</i></p> <p>Article 21 bis</p> <p>Supprimé.</p> <p>CHAPITRE III Formation en début et en cours de mandat</p> <p>Article 22</p> <p>I. - L'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>Alinéa supprimé.</p>
<p><i>Art. L. 2123-12. —</i> Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.</p>	<p><i>« Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il fixe les orientations de la formation des élus de la commune dans le respect du droit à la formation de chacun d'eux.</i></p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 3123-10. —</i> Les membres du conseil général ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.</p>	<p>—</p> <p>« Il détermine chaque année dans les mêmes conditions la répartition des crédits ouverts pour l'exercice du droit à la formation.</p> <p>« Ces délibérations sont prises à la majorité d'au moins les deux tiers des suffrages exprimés. A défaut, les crédits de formation sont répartis également entre les conseillers.</p> <p>« Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. »</p> <p>II. — L'article L. 3123-10 du même code est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil général délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il fixe les orientations de la formation des élus du département dans le respect du droit à la formation de chacun d'eux.</p> <p>« Il détermine chaque année dans les mêmes conditions la répartition des crédits ouverts pour l'exercice du droit à la formation.</p> <p>« Ces délibérations sont prises à la majorité d'au moins les deux tiers des suffrages exprimés. A défaut, les crédits de formation sont répartis également entre les conseillers.</p>	<p>—</p> <p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil départemental délibère...</p> <p>...d'eux.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>—</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>II. - L'article L. 3123-10 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Alinéa supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 4135-10.</i> — Les membres du conseil régional ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.</p>	<p>« Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par le département est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil général. »</p> <p>III. — L'article L. 4135-10 du même code est complété par <i>quatre</i> alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil régional délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il fixe les orientations de la formation des élus de la région, dans le respect du droit à la formation de chacun d'eux.</p> <p>« Il détermine chaque année dans les mêmes conditions la répartition des crédits ouverts pour l'exercice du droit à la formation.</p> <p>« Ces délibérations sont prises à la majorité d'au moins les deux tiers des suffrages exprimés. A défaut, les crédits de formation sont répartis également entre les conseillers.</p> <p>« Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la région est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil régional. »</p>	<p>« Un... »</p> <p>...conseil <i>départemental</i>. »</p> <p>III. — (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>« Un... »</p> <p>...conseil <i>général</i>. »</p> <p>III. - L'article L. 4135-10 du même code est complété par <i>un</i> alinéa ainsi rédigé :</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Alinéa supprimé.</p>
	<p>Article 23</p> <p>I. — L'article L. 2123-13 du code général</p>	<p>Article 23</p> <p>I. — L'article L. 2123-13 du code général des</p>	<p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p>Article 23</p> <p>I. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2123-13. —</i> Les frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement donnent droit à remboursement.</p> <p>Les pertes de revenu de l'élu sont également supportées par la commune dans la limite de six jours par élu pour la durée d'un mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.</p> <p>Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune.</p> <p><i>Art. L. 2123-1. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-3 [art. L. 2123-2]. — Cf. infra, art. 17 (I) du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-4. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 3123-11. —</i> Les frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement donnent droit à remboursement.</p> <p>Les pertes de revenu de l'élu sont également supportées par le département dans la limite de six jours par</p>	<p>des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-13. —</i> Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 2123-1, L. 2123-2 et L. 2123-4, les membres du conseil municipal qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation. Ce congé est fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.</p> <p>« <i>Pour le maire et les adjoints, la durée de ce congé est fixée à six jours au moins pour la première année du mandat. Cette durée ne peut être reportée sur les années suivantes.</i></p> <p>« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »</p> <p>II. — L'article L. 3123-11 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 3123-11. —</i> Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2, les membres du conseil général qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation. Ce congé est fixé à dix-huit jours</p>	<p>collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-13. —</i> (<i>Sans modification.</i>)</p> <p>II. — L'article L. 3123-11 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 3123-11. —</i> Indépendamment... ...conseil <i>départemental</i> qui...</p>	<p><i>modification).</i></p> <p>« <i>Art. L. 2123-13. —</i> (<i>Alinéa sans modification.</i>)</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>(<i>Alinéa sans modification.</i>)</p> <p>II. — (<i>Alinéa sans modification.</i>)</p> <p>« <i>Art. L. 3123-11. —</i> Indépendamment... ...conseil <i>général</i> qui...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>élu pour la durée d'un mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.</p>	<p>par élu pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.</p>	<p>... réélection.</p>	<p>... réélection.</p>
<p>Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus du département.</p>	<p>« Pour le président et les vice-présidents, la durée de ce congé est fixée à six jours au moins pour la première année du mandat. Cette durée ne peut être reportée sur les années suivantes.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
<p>Art. L. 3123-1. — Cf. annexe.</p>	<p>« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »</p>	<p>L'article L. 2123-13 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Art. L. 3123-2. — Cf. supra, art. 17 (II) du projet de loi.</p>	<p>III. — L'article L. 4135-11 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>III. — L'article L. 4135-11 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p>III. — (Alinéa sans modification).</p>
<p>Art. L. 4135-11. — Les frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement donnent droit à remboursement.</p>	<p>« Art. L. 4135-11. — Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 4135-1 et L. 4135-2, les membres du conseil régional qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation. Ce congé est fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.</p>	<p>« Art. L. 4135-11. — (Sans modification).</p>	<p>« Art. L. 4135-11. — (Alinéa sans modification).</p>
<p>Les pertes de revenu de l'élu sont également supportées par la région dans la limite de six jours par élu pour la durée d'un mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.</p>	<p>« Pour le président et les vice-présidents, la durée de ce congé est fixée à six jours au moins pour la première année du mandat. Cette durée ne peut être reportée sur les années suivantes.</p>		<p>Alinéa supprimé.</p>
<p>Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la région.</p>	<p>« Pour le président et les vice-présidents, la durée de ce congé est fixée à six jours au moins pour la première année du mandat. Cette durée ne peut être reportée sur les années suivantes.</p>		<p>Alinéa supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 4135-1. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 4135-2. — Cf. supra, art. 17 (III) du projet de loi.</i></p>	<p>—</p> <p>« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »</p>		<p>—</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 2123-14. —</i></p> <p>Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 2123-1, L. 2123-3 et L. 2123-4, les membres du conseil municipal qui ont la qualité de salariés ont droit à un congé de formation. La durée de ce congé est fixée à six jours par élu quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Il est renouvelable en cas de réélection.</p> <p>Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Article 24</p> <p>I. — L'article L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 2123-14. — Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.</p> <p>« Les pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation prévu par la présente section sont compensées par la commune dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure.</p> <p>« Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune. »</p>	<p>Article 24</p> <p>I. — L'article L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2123-14. — (Sans modification).</p>	<p>Article 24</p> <p>(Sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 3123-12. —</i></p> <p>Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2, les membres du conseil</p>	<p>II. — L'article L. 3123-12 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 3123-12. — Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.</p>	<p>II. — L'article L. 3123-12 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 3123-12. — (Sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>général qui ont la qualité de salariés ont droit à un congé de formation. La durée de ce congé est fixée à six jours par élu quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Il est renouvelable en cas de réélection.</p> <p>Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p> <p><i>Art. L. 4135-12. —</i> Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 4135-1 et L. 4135-2, les membres du conseil régional qui ont la qualité de salariés ont droit à un congé de formation. La durée de ce congé est fixée à six jours par élu quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Il est renouvelable en cas de réélection.</p> <p>Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>remboursement.</p> <p>« Les pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation prévu par la présente section sont compensées par le département dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure.</p> <p>« Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus du département. »</p> <p>III. — L'article L. 4135-12 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 4135-12. —</i> Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.</p> <p>« Les pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation prévu par la présente section sont compensées par la région dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure.</p> <p>« Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la</p>	<p>III. — L'article L. 4135-12 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 4135-12. —</i> (<i>Sans modification</i>).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 5211-17. —</i> Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.</p> <p>Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>région. »</p> <p style="text-align: center;">Article 25</p> <p>Après l'article L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2123-14-1 ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art L. 2123-14-1. —</p> <p>Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent transférer à ce dernier, dans les conditions prévues par l'article L. 5211-17, les compétences qu'elles détiennent en application <i>des quatre derniers alinéas</i> de l'article L. 2123-12.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 25</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 25</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;">« Art L. 2123-14-1. —</p> <p>Les ...</p> <p style="text-align: center;">... application de l'article L. 2123-12.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>favorable.</p> <p>Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés.</p> <p>Il entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5.</p> <p>Toutefois, lorsque l'établissement public est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement. Il en va de même lorsque l'établissement public est compétent en matière de zones d'aménagement concerté. L'affectation des personnels est décidée dans les mêmes conditions.</p> <p>L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.</p>	<p>Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.</p>	<p><i>Art. L. 2123-12. —</i> Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 2123-14. —</i> Cf. <i>supra</i>, art. 24 (I) du projet de loi.</p>	<p>« Le transfert entraîne de plein droit la prise en charge par le budget de l'établissement public de coopération intercommunale des frais de formation visés à l'article L. 2123-14.</p>	<p><i>Art. L. 2123-14. —</i> Cf. <i>supra</i>, art. 22 (I) du projet de loi.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
<p><i>Art. L. 2123-12. —</i> Cf. <i>supra</i>, art. 22 (I) du projet de loi.</p>	<p>« Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale se prononce sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres. Il fixe les orientations de la formation des élus des communes membres, dans le respect du droit à la formation de chacun d'entre eux.</p> <p>« Les dispositions des trois derniers alinéas de l'article L. 2123-12 sont applicables à compter du transfert. »</p>	<p>« Les dispositions de l'article L. 2123-12 sont applicables à compter du transfert. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2123-20. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-22. — Cf. infra, art. 27 du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-23. — Cf. infra, art. 28 (II, 2°) du projet de loi.</i></p>	<p>transfert. »</p> <p>CHAPITRE IV Indemnités de fonction</p> <p>Article 26</p> <p>I. — Après l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2123-20-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-20-1.</i> — I. — Lorsque le conseil municipal est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres en application de la présente sous-section intervient dans les trois mois suivant son installation.</p> <p>« Dans les communes de moins de 1000 habitants, sous réserve de l'application des II et III de l'article L. 2123-20 et sans préjudice de l'application de l'article L. 2123-22, l'indemnité allouée au maire est fixée au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23, sauf si le conseil municipal en décide autrement.</p> <p>« II. — Sauf décision contraire des membres de la délégation spéciale, les présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du conseil municipal pour le maire et les adjoints. »</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE IV Indemnités de fonction</p> <p>Article 26</p> <p>I. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE IV Indemnités de fonction</p> <p>Article 26</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. L. 2123-20-1.</i> — I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« II. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	— II. — Après l'article L. 3123-15 du même code, il est inséré un article L. 3123-15-1 ainsi rédigé : « Art. L. 3123-15-1. — Lorsque le conseil général est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres en application de la présente section intervient dans les trois mois suivant son installation. »	II. — (Alinéa sans modification). « Art. L. 3123-15-1. — Lorsque le conseil départemental est... ... installation. »	<i>d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal.»</i> II. — (Alinéa sans modification). « Art. L. 3123-15-1. — (Alinéa sans modification). «Toute délibération du conseil général concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal.»
	III. — Après l'article L. 4135-15 du même code, il est inséré un article L. 4135-15-1 ainsi rédigé : « Art. L. 4135-15-1. — Lorsque le conseil régional est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres en application de la présente section intervient dans les trois mois suivant son installation. »	III. — (Sans modification).	III. — (Alinéa sans modification). « Art. L. 4135-15-1. — (Alinéa sans modification).

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 2123-22.</i> — Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction par rapport à celles prévues à l'article L. 2123-20 les conseils municipaux :</p> <p>1° Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;</p> <p>2° Des communes sinistrées ;</p> <p>3° Des communes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvales ainsi que des communes classées stations de sports d'hiver et d'alpinisme ;</p> <p>4° Des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 27</p> <p>L'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales est modifié comme suit :</p> <p>1° Au premier alinéa, les mots : « à l'article L. 2123-20 » sont remplacés par les mots : « votées par le conseil municipal dans les limites prévues par l'article L. 2123-23, le I de l'article L. 2123-24 et par le I de l'article L. 2123-24-1 ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 27</p> <p>L'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, les mots : « prévues à... ...L. 2123-23, par le... ...L. 2123-24-1 » ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>«Toute délibération du conseil régional concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.»</i></p> <p style="text-align: center;">Article 27</p> <p style="text-align: right;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: right;">1° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>5° Des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine prévue aux articles L. 2334-15 et suivants.</p>	<p>2° Cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° <i>Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p>2° Supprimé.</p>
<p><i>Art. L. 2123-23. — Cf. infra, art. 28 (II, 2°) du projet de loi.</i></p>	<p>« Ces majorations ne sont pas cumulables. Lorsqu'une commune se situe dans plus d'une des catégories énumérées ci-dessus, le conseil municipal peut décider d'appliquer la majoration la plus favorable. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
<p><i>Art. L. 2123-24. — Cf. infra, art. 29 du projet de loi.</i></p>			
<p><i>Art. L. 2123-24-1. — Cf. infra, art. 30 du projet de loi.</i></p>			
		<p><i>L'application de cette règle prendra effet lors du renouvellement municipal de 2007.</i></p>	
<p><i>Art. L. 2123-21. — Le maire délégué, visé à l'article L. 2113-13, perçoit l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions de maire, fixée conformément à l'article L. 2123-20 en fonction de la population de la commune associée.</i></p>	<p>Article 28</p> <p>I. — A l'article L. 2123-21 du code général des collectivités territoriales, la référence à l'article L. 2123-20 est remplacée par la référence aux articles L. 2123-20 et L. 2123-23.</p>	<p>Article 28</p> <p>I. — 1. A l'article L. 2123-21 du code général des collectivités territoriales, les mots : « à l'article L. 2123-20 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 2123-20 et L. 2123-23 ».</p>	<p>Article 28</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
		<p>2. L'article L. 2123-21 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	
		<p>« Les adjoints au maire délégué perçoivent l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions d'adjoint, fixée conformément au I de l'article L. 2123-24 en fonction de la population de la commune</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Art. L. 2113-20 - Les dispositions des articles L. 2511-9 à L. 2511-24, des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 2511-25, des articles L. 2511-26, L. 2511-28 à L. 2511-33, L. 2511-35 à L. 2511-45 et de l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale sont applicables aux communes associées.

Art. L. 2123-23. — Les indemnités maximales pour les fonctions de maire des communes et de président de délégations spéciales prises en compte pour l'application des articles L. 2121-28, L. 2123-13, L. 2123-24, L. 5211-12 et L. 5215-16 sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

Population (habitants)	Taux maximal (en %)
Moins de 500.....	12
De 500 à 999.....	17
De 1 000 à 3 499.....	31
De 3 500 à 9 999.....	43
De 10 000 à 19 999.....	55
De 20 000 à 49 999.....	65
De 50 000 à 99 999.....	75
De 100 000 à 200 000.....	90
Plus de 200 000...	95

La population à prendre en compte est la

associée. »

I bis (*nouveau*). - A l'article L. 2113-20 du même code, la référence : « L. 2511-35 » est remplacée par la référence : « L. 2511-36 ».

II. — 1° L'article L. 2123-23 du même code est abrogé.

II. — 1° (*Alinéa sans modification*).

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission																		
<p>population totale municipale résultant du dernier recensement.</p> <p><i>Art. L. 2123-23-1</i> [Art. L. 2123-23]. — Les indemnités maximales votées par les conseillers municipaux pour l'exercice effectif des fonctions de maire des communes et de président de délégations spéciales sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :</p> <table border="1" data-bbox="132 1061 472 1518"> <thead> <tr> <th>Population (habitants)</th> <th>Taux maximal en % de l'indice 1015</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moins de 500.....</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>De 500 à 999.....</td> <td>31</td> </tr> <tr> <td>De 1 000 à 3 499.....</td> <td>43</td> </tr> <tr> <td>De 3 500 à 9 999.....</td> <td>55</td> </tr> <tr> <td>De 10 000 à 19 999.....</td> <td>65</td> </tr> <tr> <td>De 20 000 à 49 999.....</td> <td>90</td> </tr> <tr> <td>De 50 000 à 99 999.....</td> <td>110</td> </tr> <tr> <td>100 000 et plus...</td> <td>145</td> </tr> </tbody> </table> <p>La population à prendre en compte est la population totale municipale du dernier recensement.</p>	Population (habitants)	Taux maximal en % de l'indice 1015	Moins de 500.....	17	De 500 à 999.....	31	De 1 000 à 3 499.....	43	De 3 500 à 9 999.....	55	De 10 000 à 19 999.....	65	De 20 000 à 49 999.....	90	De 50 000 à 99 999.....	110	100 000 et plus...	145	<p>2° L'article L. 2123-23-1 du même code devient l'article L. 2123-23.</p> <p>Au premier alinéa de cet article, le mot : « conseillers » est remplacé par le mot : « conseils ».</p>	<p>2° (Alinéa sans modification)</p> <p>Au premier alinéa du même article...</p> <p>...conseils ».</p>	
Population (habitants)	Taux maximal en % de l'indice 1015																				
Moins de 500.....	17																				
De 500 à 999.....	31																				
De 1 000 à 3 499.....	43																				
De 3 500 à 9 999.....	55																				
De 10 000 à 19 999.....	65																				
De 20 000 à 49 999.....	90																				
De 50 000 à 99 999.....	110																				
100 000 et plus...	145																				

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale		Propositions de la commission																																												
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2123-24. — Les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint sont au maximum égales à 40 % de l'indemnité maximale du maire de la commune. Ce taux peut être porté à 50 % dans les communes d'au moins 100 000 habitants.</i></p>	<p>—</p> <p>Article 29</p> <p>L'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales est <i>remplacé par les dispositions suivantes</i> :</p> <p>« Art. L. 2123-24. — I. — Les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :</p>	<p>—</p> <p>Article 29</p> <p>L'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales est <i>ainsi rédigé</i></p> <p>« Art. L. 2123-24. — I. — (Alinéa sans modification).</p>		<p>—</p> <p>Article 29</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L. 2123-24. — I. — (Sans modification).</p>																																												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Population (habitants)</th> <th>Taux maximal (en %)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moins de 500</td> <td>5,50</td> </tr> <tr> <td>e 500 à 999</td> <td>7,50</td> </tr> <tr> <td></td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>De 1 000 à 3 499</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>De 3 500 à 9 999</td> <td>24</td> </tr> <tr> <td>De 10 000 à 19 999</td> <td>28</td> </tr> <tr> <td>De 20 000 à 49 999</td> <td>33</td> </tr> <tr> <td>De 50 000 à 99 999</td> <td>48</td> </tr> <tr> <td>De 100 000 à 200 000</td> <td>51</td> </tr> <tr> <td>Plus de 200 000</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Population (habitants)	Taux maximal (en %)	Moins de 500	5,50	e 500 à 999	7,50		14	De 1 000 à 3 499	19	De 3 500 à 9 999	24	De 10 000 à 19 999	28	De 20 000 à 49 999	33	De 50 000 à 99 999	48	De 100 000 à 200 000	51	Plus de 200 000		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Population (habitants)</th> <th>Taux maximal (en %)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moins de 500</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td></td> <td>7,50</td> </tr> <tr> <td>e 500 à 999</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>De 1 000 à 3 499</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>De 3 500 à 9 999</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>De 10 000 à 19 999</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>De 20 000 à 49 999</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>De 50 000 à 99 999</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>De 100 000 à 200 000</td> <td>66</td> </tr> <tr> <td>Plus de 200 000</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Population (habitants)	Taux maximal (en %)	Moins de 500	6		7,50	e 500 à 999	15	De 1 000 à 3 499	20	De 3 500 à 9 999	25	De 10 000 à 19 999	30	De 20 000 à 49 999	40	De 50 000 à 99 999	60	De 100 000 à 200 000	66	Plus de 200 000			
Population (habitants)	Taux maximal (en %)																																															
Moins de 500	5,50																																															
e 500 à 999	7,50																																															
	14																																															
De 1 000 à 3 499	19																																															
De 3 500 à 9 999	24																																															
De 10 000 à 19 999	28																																															
De 20 000 à 49 999	33																																															
De 50 000 à 99 999	48																																															
De 100 000 à 200 000	51																																															
Plus de 200 000																																																
Population (habitants)	Taux maximal (en %)																																															
Moins de 500	6																																															
	7,50																																															
e 500 à 999	15																																															
De 1 000 à 3 499	20																																															
De 3 500 à 9 999	25																																															
De 10 000 à 19 999	30																																															
De 20 000 à 49 999	40																																															
De 50 000 à 99 999	60																																															
De 100 000 à 200 000	66																																															
Plus de 200 000																																																
<p>L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le</p>	<p>« II. — L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum</p>	<p>« II. — L'indemnité...</p>		<p>« II. — (Alinéa sans modification)</p>																																												

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>maximum prévu à l'alinéa précédent, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé.</p>	<p>prévu à l'alinéa précédent, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé.</p>	<p>...prévu au I, à...</p> <p>...dépassé</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
<p>Dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité aux conseillers municipaux exerçant des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil municipal dans les limites prévues à l'alinéa précédent.</p> <p>Les indemnités votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.</p> <p>Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application du premier alinéa de l'article L. 2122-18 et de l'article L. 2122-20 peuvent percevoir une indemnité votée par le conseil municipal.</p> <p>Toutefois, le total de ces indemnités et des indemnités versées au maire et aux adjoints ne doit pas dépasser les limites prévues au deuxième alinéa.</p> <p><i>Art. L. 2123-20. — Cf. supra, art. 26 (I) du projet de loi.</i></p>	<p>« Pour l'application de l'alinéa précédent, le conseil municipal peut majorer, dans la limite de 10 %, le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées aux adjoints ayant délégation de fonction du maire.</p>	<p><i>« Pour l'application de l'alinéa précédent, le conseil municipal peut majorer, dans la limite de 10 %, le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées aux adjoints ayant délégation de fonction du maire.</i></p>	
	<p>« III. — Lorsqu'un adjoint supplée le maire</p>	<p>« III. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p>« III. — <i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2122-17. — Cf. annexe.</p>	<p>dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17, il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire par l'article L. 2123-23, éventuellement majorée comme le prévoit l'article L. 2123-22. Cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective.</p>	<p>« IV. — (Sans modification)..</p>	<p>« IV. — (Sans modification)..</p>
<p>Art. L. 2123-23. — Cf. supra, art. 28 (II) du projet de loi.</p>	<p>« IV. — En aucun cas l'indemnité versée à un adjoint ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23.</p>	<p>« V. — (Sans modification)..</p>	<p>« V. — (Sans modification)..</p>
<p>Art. L. 2123-22. — Cf. supra, art. 27 du projet de loi.</p>	<p>« V. — Par dérogation au premier alinéa du I, dans les communes de 20 000 habitants au moins, lorsqu'un adjoint a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et que le maire lui retire les délégations de fonctions qu'il lui avait accordées, la commune continue de lui verser, dans les cas où il ne retrouve pas d'activité professionnelle et pendant trois mois au maximum, l'indemnité de fonction qu'il percevait avant le retrait de la délégation. »</p>	<p>Article 30</p>	<p>Article 30</p>
	<p>Article 30 Il est inséré, après l'article L. 2123-24 du</p>	<p>Article 30 (Alinéa sans modification).</p>	<p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2123-20. — Cf. annexe.</p>	<p>code général des collectivités territoriales, un article L. 2123-24-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2123-24-1. — I. — Les indemnités votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.</p>	<p>« Art. L. 2123-24-1. — I. — (Sans modification).</p>	
<p>Art. L. 2123-24. — Cf. supra, art. 29 du projet de loi.</p>	<p>« II. — Dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24 une indemnité aux conseillers municipaux exerçant des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil municipal.</p>	<p>« II. — Dans... ...versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal dans... ... L. 2123-24. Cette indemnité est au maximum égal à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20</p>	
<p>Art. L. 2122-18 et L. 2122-20. — Cf. annexe. Art. L. 2123-24. — Cf. supra, art. 29 du projet de loi.</p>	<p>« III. — Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-20 peuvent percevoir une indemnité allouée par le conseil municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité n'est pas cumulable avec celle prévue par le II du présent article.</p>	<p>« III. — (Sans modification).</p>	
<p>Art. L. 2122-17. — Cf. annexe. Art. L. 2123-23. — Cf. supra, art. 28 (II, 2°) du</p>	<p>« IV. — Lorsqu'un conseiller municipal supplée le maire dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17, il</p>	<p>« IV. — (Sans modification)</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission		
<p>—</p> <p><i>projet de loi.</i> Art. L. 2123-22. — Cf. <i>supra</i>, art. 27 du projet de loi.</p>	<p>—</p> <p>peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire par l'article L. 2123-23, éventuellement majorée comme le prévoit l'article L. 2123-22. Cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective.</p> <p>« V. — En aucun cas l'indemnité versée à un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23. »</p>	<p>—</p> <p>« V. — (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>—</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I. - Avant le dernier alinéa de l'article L. 3123-16, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>		
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p>« Art. L. 3123-16 Les indemnités maximales votées par les conseils généraux pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller général sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 3123-15 le barème suivant :</p>			<p>«Le conseil général peut, dans des conditions fixées par son règlement intérieur,</p>		
<table border="1"><thead><tr><th data-bbox="165 1644 331 1771">Population départementale (habitants)</th><th data-bbox="331 1644 496 1771">Taux Maximal (%)</th></tr></thead></table>	Population départementale (habitants)	Taux Maximal (%)			
Population départementale (habitants)	Taux Maximal (%)				

Texte en vigueur		Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Moins de 250000	40			<p><i>réduire le montant des indemnités qu'il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent le département, sans que cette réduction puisse dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de l'indemnité maximale pouvant lui être allouée en application du présent article.»</i></p> <p><i>II. - L'article L. 3123-17 est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° Dans le premier alinéa, les mots : «majoré de 30 %» sont remplacés par les mots : «majoré de 45 %».</i></p> <p><i>2° Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>«Les indemnités de fonction majorées en application des deux alinéas précédents peuvent être réduites dans les conditions fixées par l'avant-dernier alinéa de l'article L. 3123-16.»</i></p>
De 250000 à moins de 500000	50			
De 500000 à moins de 1 million	60			
De 1 million à moins de 1,25 million	65			
1,25 million et plus	70			
<p>Les indemnités de fonction des conseillers de Paris fixées à l'article L. 2511-34 sont cumulables, dans la limite des dispositions du II de l'article L. 2123-20, avec celles fixées ci-dessus.</p> <p>« Art. L. 3123-16 L'indemnité de fonction votée par le conseil général ou par le conseil de Paris pour l'exercice effectif des fonctions de président de conseil général est au maximum égale au terme de référence mentionné à l'article L. 3123-15, majoré de 30 p. 100.</p> <p>L'indemnité de fonction de chacun des vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général ou du conseil de Paris est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 40 p. 100.</p> <p>L'indemnité de fonction de chacun des membres de la commission</p>				

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>permanente du conseil général ou du conseil de Paris autres que le président et les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 10 p. 100.</p>			<p><i>III. - L'article L. 4135-16 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>«Le conseil régional peut, dans des conditions fixées par son règlement intérieur, réduire le montant des indemnités qu'il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent la région sans que cette réduction puisse dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de l'indemnité maximale pouvant lui être allouée en application du présent article.»</i></p> <p><i>IV. - L'article L. 4135-17 est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° Dans le premier alinéa, les mots : «majoré de 30 %» sont remplacés par les mots : «majoré de 45 %».</i></p> <p><i>2° Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>«Les indemnités de fonction majorées en application des deux</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p>Article 30 bis</p> <p><i>Il est inséré, dans le code général des collectivités territoriales, un article L. 3123-29 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L. 3123-29. — L'honorariat est conféré, sur proposition du conseil départemental, par le représentant de l'Etat dans le département aux anciens conseillers départementaux qui ont exercé des fonctions électives pendant dix-huit ans au moins dans le même département.</p> <p>« L'honorariat ne peut être refusé ou retiré par le représentant de l'Etat que si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité.</p> <p>« L'honorariat n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget du département. »</p>	<p>—</p> <p><i>alinéas précédents peuvent être réduites dans les conditions fixées par le dernier alinéa de l'article L. 4135-16.»</i></p> <p>Article 30 bis</p> <p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Titre II. — Organes de la commune	CHAPITRE V	CHAPITRE V	CHAPITRE V
Chapitre III. — Conditions d'exercice des mandats municipaux	(1) REMBOURSEMENT DE FRAIS	Remboursement de frais	Remboursement de frais
Section 3. — Indemnités des titulaires de mandats municipaux	Article 31	Article 31	Article 31
Sous-section 2. — Des frais de mission et de représentation	I. — La sous-section 2 de la section 3 du chapitre III du titre II du livre 1 ^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est intitulée : « Remboursement de frais ».	I. — <i>(Sans modification)</i> ..	I. — <i>(Sans modification)</i> ..
Art. L. 2123-18. — Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I. Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais.	II. — L'article L. 2123-18 du même code est modifié comme suit :	II. — L'article... est ainsi modifié.	II. — <i>(Alinéa sans modification)</i> .
	1° Au deuxième alinéa, les mots : « appartenant au groupe I » sont supprimés ;	1° <i>(Sans modification)</i> .	1° <i>(Sans modification)</i> .
	2° Cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :	2° <i>Il est... ...rédigé :</i>	2° <i>(Alinéa sans modification)</i> .

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	<p>« Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, notamment les frais pour garde d'enfants, peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal. S'agissant des frais de garde d'enfants, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »</p>	<p>« Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, <i>notamment les frais pour garde d'enfants</i>, peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal. S'agissant des frais de garde d'enfants, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »</p>	<p>« Les... ...spécial , peuvent... ...enfant <i>s ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, le</i> remboursement... ...croissance</p>
<p>Art. L. 2121-35. — Cf. annexe.</p>	<p>III. — Après l'article L. 2123-18 du même code, il est inséré un article L. 2123-18-1 ainsi rédigé :</p>	<p>III. — (Sans modification).</p>	<p>III. — (Sans modification).</p>
	<p>« Art. L 2123 - 1 8-1. — Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci.</p>		
	<p>« Ces frais sont pris en charge dans les limites applicables aux fonctionnaires de l'Etat.</p>		
	<p>« Les dispositions du présent article s'appliquent aux membres de la délégation spéciale</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 2123-1. — Cf. supra, art. 23 (I) du projet de loi.</i></p>	<p>mentionnée à l'article L. 2121-35. »</p> <p>IV. — Après l'article L. 2123-18-1 du même code, il est inséré un article L. 2123-18-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-18-2. —</i> Les conseillers municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction peuvent bénéficier d'un remboursement par la commune, sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal, des frais de garde d'enfants qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L. 2123-1. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »</p> <p>V. — Après l'article L. 2123-18-2 du même code, il est inséré un article L. 2123-18-3 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-18-3. —</i> Les dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours engagées en cas d'urgence par le maire ou un adjoint sur leurs deniers personnels peuvent leur être remboursées par la commune sur justificatif, après délibération du conseil municipal. »</p>	<p>IV. — <i>(Sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. L. 2123-18-2. —</i> Les conseillers municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction peuvent bénéficier d'un remboursement par la commune, sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal, des frais de garde d'enfants qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L. 2123-1. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »</p> <p>V. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p>IV. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. L. 2123-18-2. —</i> Les... ...enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, qu'ils ont... ...croissance. »</p> <p>V. — <i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 3123-19.</i> — Les membres du conseil général peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans le département pour prendre part aux réunions du conseil général et aux séances des commissions ou organismes dont ils font partie ès qualités.</p> <p>Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée.</p> <p>Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 32</p> <p>I. — L'article L. 3123-19 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 3123-19.</i> — Les membres du conseil général peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions du conseil général, des commissions et des instances dont il font partie ès qualités.</p> <p>« Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires de transport et de séjour pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil général.</p> <p>« Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, notamment les frais de garde d'enfants, peuvent leur être remboursées par le département sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil général. S'agissant des frais de garde d'enfants, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 32</p> <p>I. — L'article... ...est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« <i>Art. L. 3123-19.</i> — Les membres du conseil <i>départemental</i> peuvent... ...conseil <i>départemental</i>, des... ...qualités.</p> <p>« Ils ont,...</p> <p style="text-align: center;">...conseil <i>départemental</i>.</p> <p style="text-align: center;">« Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, notamment les frais de garde d'enfants, peuvent leur être remboursées par le département sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil départemental. S'agissant des frais de garde d'enfants, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 32</p> <p>I. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p style="text-align: center;">« <i>Art. L. 3123-19.</i> — Les membres du conseil <i>général</i> peuvent... ...conseil <i>général</i>, des... ...qualités.</p> <p>« Ils ont,...</p> <p style="text-align: center;">...conseil <i>général</i>.</p> <p style="text-align: center;">« Les... ...enfants <i>ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, le remboursement...</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 4135-19.</i> — Les membres du conseil régional peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans la région pour prendre part aux réunions du conseil régional et aux séances des commissions ou organismes dont ils font partie à qualités.</p> <p>Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée.</p>	<p>—</p> <p>« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »</p> <p>II. — L'article L. 4135-19 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 4135-19.</i> — Les membres du conseil régional peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions du conseil régional, des commissions et des instances dont ils font partie à qualités.</p> <p>« Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires de transport et de séjour pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil régional.</p> <p>« Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, notamment les frais de garde d'enfants, peuvent leur être remboursées par la région sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil régional. S'agissant des frais de garde d'enfants, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de</p>	<p>—</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>II. — L'article... ...est ainsi rédigé</p> <p>« <i>Art. L. 4135-19.</i> — (Sans modification).</p> <p>« Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial, notamment les frais de garde d'enfants, peuvent leur être remboursées par la région sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil régional. S'agissant des frais de garde d'enfants, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.</p>	<p>—</p> <p>...croissance. »</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« <i>Art. L. 4135-19.</i> — (Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Les... ...spécial peuvent... ...enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.	croissance. « Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »	<i>(Alinéa sans modification).</i>	<i>domicile, le remboursement...</i> <i>...croissance.</i> <i>(Alinéa sans modification).</i>
<p align="center">Code du travail</p> <p><i>Art. L. 129-2. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 129-1. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 129-3. — Cf. annexe.</i></p>	<p align="center">Article 33</p> <p>I. — Après l'article L. 2123-18-3 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2123-18-4 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-18-4. —</i> Lorsque les maires et, dans les communes de 20 000 habitants au moins, les adjoints au maire qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat utilisent le chèque-service prévu par l'article L. 129-2 du code du travail, pour assurer la rémunération des salariés chargés de la garde des enfants à leur domicile en application de l'article L. 129-1 du même code, le conseil municipal peut accorder par délibération une aide financière en faveur des élus concernés, dans les conditions et selon les modalités fixées par l'article L. 129-3 du même code.</p>	<p align="center">Article 33</p> <p>I. — <i>(Sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. L. 2123-18-4. —</i> Lorsque les maires et, dans les communes de 20 000 habitants au moins, les adjoints au maire qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat utilisent le chèque-service prévu par l'article L. 129-2 du code du travail, pour assurer la rémunération des salariés chargés de la garde des enfants à leur domicile en application de l'article L. 129-1 du même code, le conseil municipal peut accorder par délibération une aide financière en faveur des élus concernés, dans les conditions et selon les modalités fixées par l'article L. 129-3 du même code.</p>	<p align="center">Article 33</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. L. 2123-18-4. —</i> Lorsque les... <i>...chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile...</i> <i>...concernés, dans des conditions fixées par décret.</i></p>
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2123-18. — Cf.</i></p>	« Les dispositions du présent article ne sont pas cumulables avec les dispositions relatives au remboursement pour	« <i>Les dispositions du présent article ne sont pas cumulables avec les dispositions relatives au remboursement pour frais</i>	« <i>Le bénéfice du présent article ne peut se cumuler</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>supra</i>, art. 31 (II) du projet de loi. .</p>	<p>frais de garde d'enfants prévues au quatrième alinéa de l'article L. 2123-18. »</p>	<p><i>de garde d'enfants prévues au quatrième alinéa de l'article L. 2123-18. »</i></p>	<p><i>avec celui du quatrième alinéa de l'article L. 2123-18 et de l'article L. 2123-18-2. »</i></p>
<p>Code du travail Art.L. 129-2. — Cf. annexe. Art.L. 129-1. — Cf. annexe. Art.L. 129-3. — Cf. annexe.</p>	<p>II. — Après l'article L. 3123-19 du même code, il est inséré un article L. 3123-19-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 3123-19-1. — Lorsque les présidents et vice-présidents des conseils généraux qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat utilisent le chèque-service prévu par l'article L. 129-2 du code du travail pour assurer la rémunération des salariés chargés de la garde des enfants à leur domicile en application de l'article L. 129-1 du même code, le conseil général peut accorder par délibération une aide financière en faveur des élus concernés, dans les conditions et selon les modalités fixées par l'article L. 129-3 du même code.</p>	<p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L. 3123-19-1. — Lorsque les présidents des conseils <i>départementaux</i> et les vice-présidents ayant reçu délégation de ceux-ci qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat utilisent le chèque-service prévu par l'article L. 129-2 du code du travail pour assurer la rémunération des salariés chargés <i>de la garde des enfants</i> à leur domicile en application de l'article L. 129-1 du même code, le conseil <i>départemental</i> peut accorder par délibération une aide financière en faveur des élus concernés, dans les conditions <i>et selon les modalités fixées par l'article L. 129-3 du même code.</i></p>	<p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L. 3123-19-1 . — Lorsque... ...conseils généraux et... ...chargés <i>soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle</i> à leur domicile... ...le conseil général peut... ...conditions <i>fixées par décret.</i></p>
<p>Code général des collectivités territoriales Art. L. 3123-19. — Cf. <i>infra</i>, art. 32 (I) du projet de loi.</p>	<p>« Les dispositions du présent article ne sont pas cumulables avec les dispositions relatives au remboursement pour frais de garde d'enfants prévues au troisième alinéa de l'article L. 3123-19. »</p> <p>III. — Après l'article L. 4135-19 du même code, il est inséré un article L. 4135-19-1</p>	<p>« Les dispositions du présent article ne sont pas cumulables avec les dispositions relatives au remboursement pour frais de garde d'enfants prévues au troisième alinéa de l'article L. 3123-19. »</p> <p>III. — (Alinéa sans modification).</p>	<p>« Le bénéfice du présent article ne peut se cumuler avec celui du troisième alinéa de l'article L. 3123-19. »</p> <p>III. — (Alinéa sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p align="center">Code du travail</p> <p><i>Art. L. 129-2.— Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 129-1.— Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 129-3.— Cf. annexe.</i></p>	<p>ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 4135-19-1. —</i> Lorsque les présidents et vice-présidents des conseils régionaux qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat utilisent le chèque-service prévu par l'article L. 129-2 du code du travail pour assurer la rémunération des salariés chargés de la garde des enfants à leur domicile en application de l'article L. 129-1 du même code, le conseil régional peut accorder par délibération une aide financière en faveur des élus concernés, dans les conditions et selon les modalités fixées par l'article L. 129-3 du même code.</p> <p>« Les dispositions du présent article ne sont pas cumulables avec les dispositions relatives au remboursement pour frais de garde d'enfants prévues au troisième alinéa de l'article L. 4135-19. »</p>	<p align="center">« <i>Art. L. 4135-19-1.</i> — Lorsque les présidents des conseils régionaux et les vice-présidents ayant reçu délégation de ceux-ci qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat utilisent le chèque-service prévu par l'article L. 129-2 du code du travail pour assurer la rémunération des salariés chargés de la garde des enfants à leur domicile en application de l'article L. 129-1 du même code, le conseil régional peut accorder par délibération une aide financière en faveur des élus concernés, dans les conditions et selon les modalités fixées par l'article L. 129-3 du même code.</p> <p>« <i>Les dispositions du présent article ne sont pas cumulables avec les dispositions relatives au remboursement pour frais de garde d'enfants prévues au troisième alinéa de l'article L. 4135-19.</i> »</p>	<p>« <i>Art. L. 4135-19-1. —</i> Lorsque les...</p> <p>...chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile...</p> <p>...conditions fixées par décret.</p> <p>« <i>Le bénéfice du présent article ne peut se cumuler avec celui du troisième alinéa de l'article L. 4135-19.</i> »</p>
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 4135-19. — Cf. supra, art. 32 (II) du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-25. —</i> Les élus visés aux articles L. 2123-9 et L. 2123-11 qui, pour l'exercice de leur</p>	<p align="center">CHAPITRE VI</p> <p align="center">Protection sociale</p> <p align="center">Article 34</p> <p align="center">I. — 1° L'article L. 2123-25 du code général des collectivités territoriales est rédigé ainsi qu'il suit :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-25. —</i> Le temps d'absence prévu aux articles L. 2123-1, L. 2123-2 et L. 2123-4</p>	<p align="center">CHAPITRE VI</p> <p align="center">Protection sociale</p> <p align="center">Article 34</p> <p align="center">I. — 1° L'article...</p> <p align="center">...est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-25. — (Sans modification).</i></p>	<p align="center">CHAPITRE VI</p> <p align="center">Protection sociale</p> <p align="center">Article 34</p> <p align="center">I. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.</p> <p>Les cotisations des communes et celles des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions.</p> <p><i>Art. L. 2123-1. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-2. — Cf. supra, art. 17 (I, 2°) du projet de loi..</i></p> <p><i>Art. L. 2123-4. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-7. — Le temps d'absence prévu aux articles L. 2123-1, L. 2123-3 et L. 2123-4 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.</i></p> <p>Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles L. 2123-1, L. 2123-3 et L. 2123-4 sans l'accord de l'élu concerné.</p>	<p>est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales. »</p> <p>2° Au premier alinéa de l'article L. 2123-7 du même code, les mots : « et du droit aux prestations sociales » sont supprimés.</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2123-26. — Les élus visés à l'article L. 2123-25 qui, pour la durée de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.</p>		<p>3° Dans l'article L. 2123-26 du même code, les mots : « à l'article L. 2123-25 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 2123-25-2 ».</p>	
<p>Art. L. 2123-27. — Les élus qui perçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions, autres que ceux qui, en application des dispositions de l'article L. 2123-25, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, peuvent constituer une retraite par rente à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés. La constitution de cette rente incombe pour moitié à l'élu et pour moitié à la commune. Un décret en Conseil d'Etat fixe le plafond des taux de cotisation</p>	<p>II. — 1° L'article L. 3123-20 du même code est rédigé ainsi qu'il suit :</p>	<p>4° Dans l'article L.2123-27 du même code, les mots : « de l'article L.2123-25 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 2123-25-2 ».</p>	<p>II. — 1° (Alinéa sans modification).</p>
<p>Art. L. 3123-20. — Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer toute activité professionnelle et</p>	<p>« Art. L. 3123-20. — Le temps d'absence prévu aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations</p>	<p>II. — 1° L'article... ...est ainsi rédigé : « Art. L. 3123-20. — (Sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité. Les cotisations du département et celles de l'élu sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions régissant l'indemnisation de ses fonctions.</p> <p><i>Art. L. 3123-1. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 3123-2. — Cf. supra, art. 17 (II) du projet de loi.</i></p>	<p>sociales. »</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 3123-5. —</i> Le temps d'absence prévu aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté. Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2 sans l'accord de l'élu concerné.</p>	<p>2° Au premier alinéa de l'article L. 3123-5 du même code, les mots : « et du droit aux prestations sociales » sont supprimés.</p>	<p>3° Dans l'article L. 3123-21 du même code, les mots : « Les membres du conseil général visés à l'article L. 3123-20 » sont remplacés par les mots : « Les présidents ou les vice-présidents ayant délégation</p>	<p>3° Dans...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 4135-20.</i> — Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer toute activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité. Les cotisations de la région et celles de l'élu sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions régissant l'indemnisation de ses fonctions.</p> <p><i>Art. L. 4135-1.</i> — Cf. annexe.</p> <p><i>Art. L. 4135-2.</i> — Cf. <i>supra</i>, art. 17 (III) du projet de loi.</p> <p><i>Art. L. 4135-5.</i> — Le temps d'absence prévu aux articles L. 4135-1 et L. 4135-2 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté. Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut,</p>	<p>—</p> <p>III. — 1° L'article L. 4135-20 du même code est rédigé ainsi qu'il suit :</p> <p>« <i>Art. L. 4135-20.</i> — Le temps d'absence prévu aux articles L. 4135-1 et L. 4135-2 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales. »</p> <p>2° Au premier alinéa de l'article L. 4135-5 du même code, les mots : « et du droit aux prestations sociales » sont supprimés.</p>	<p>—</p> <p>de l'exécutif du conseil départemental ».</p> <p>III. — 1° L'article... est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 4135-20.</i> — (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>—</p> <p>...du conseil général. »</p> <p>III. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles L. 4135-1 et L. 4135-2 sans l'accord de l'élu concerné.</p> <p><i>Art. L. 4135-21.</i> — Les membres du conseil régional visés à l'article L. 4135-20 qui, pour la durée de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.</p>	<p>Article 35</p> <p>I. — Après l'article L. 2123-25 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2123-25-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2123-25-1.</i> — Lorsqu'un élu qui perçoit une indemnité de fonction et qui n'a pas interrompu toute activité professionnelle en application du présent code ne peut exercer effectivement ses fonctions en cas de maladie, maternité ou accident, l'indemnité de fonction qui lui est versée est calculée selon les règles prévues aux articles L. 323-1 et L. 331-3 à L. 331-5 du code de la sécurité sociale.</p>	<p>3° Dans l'article L. 4135-21 du même code, les mots : « Les membres du conseil régional visés à l'article L.4135-20 » sont remplacés par les mots : « Les présidents ou les vice présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional ».</p> <p>Article 35</p> <p>I. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« <i>Art. L. 2123-25-1.</i> — Lorsqu'un élu,...</p> <p>...professionnelle ne peut ...</p> <p>...accident, le montant de l'indemnité...</p> <p>...versée est au plus égal à la différence entre l'indemnité qui lui était alloué antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale.</p>	<p>Article 35</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>(2) CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE</p>			
<p><i>Art. L. 323-1 et L. 331-3 à L. 331-5.</i> — <i>Cf. annexe.</i></p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 323-1 et L. 331-3 à L. 331-5. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret. »</p> <p>II. — Après l'article L. 3123-20 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3123-20-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 3123-20-1. — Lorsqu'un élu qui perçoit une indemnité de fonction et qui n'a pas interrompu toute activité professionnelle en application du présent code ne peut exercer effectivement ses fonctions en cas de maladie, maternité ou accident, l'indemnité de fonction qui lui est versée est calculée selon les règles prévues aux articles L. 323-1 et L. 331-3 à L. 331-5 du code de la sécurité sociale.</p>	<p><i>(Alinéa sans modifications).</i></p> <p>II. — Après... ...du même code, il... ...ainsi rédigé.</p> <p>« Art. L. 3123-20-1. — Lorsqu'un élu,... ...professionnelle ne peut... ...accident, le montant de l'indemnité de fonction qui lui est versée est au plus égal à la différence entre son indemnité qui lui est allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale. »</p>	
	<p>« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret. »</p> <p>III. — Après l'article L. 4135-20 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 4135-20-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 4135-20-1. — Lorsqu'un élu qui perçoit une indemnité de fonction et qui n'a pas interrompu toute activité</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>III. — Après... ...du même code... ...ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 4135-20-1. — Lorsqu'un élu,...</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 323-1, art. L. 331-3 à L. 331-5. — Cf. annexe.</p>	<p>professionnelle en application du présent code ne peut exercer effectivement ses fonctions en cas de maladie, maternité ou accident, l'indemnité de fonction qui lui est versée est calculée selon des règles prévues aux articles L. 323-1 et L. 331-3 à L. 331-5 du code de la sécurité sociale.</p> <p>« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret. »</p>	<p>...professionnelle ne peut...</p> <p>...accident, le montant de l'indemnité de fonction qui lui est versée est au plus égal à la différence entre l'indemnité qui lui est allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>Article 36</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>Article 36</p> <p>I. — Après l'article L. 2123-25-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2123-25-2 ainsi rédigé :</p>	<p>Article 36</p> <p>I. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p>Article 36</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>« Art. L. 2123-25-2. — Lorsque les maires, et dans les communes de 20 000 habitants au moins, les adjoints, ont cessé d'exercer toute activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, ils sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.</p>	<p>« Art. L. 2123-25-2. — Lorsque les maires, et dans les communes de 20 000 habitants au moins, les adjoints, ont cessé d'exercer toute activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, ils sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.</p>	<p>...décès.</p>
	<p>« Les cotisations des communes et celles de l' élu sont calculées sur</p>	<p>« Les cotisations des communes et celles de l' élu sont calculées sur le</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	<p>le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions du présent code.</p> <p>« Un décret fixe les conditions d'application du présent article. »</p> <p>II. — Après l'article L. 3123-20-1 du même code, il est inséré un article L. 3123-20-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 3123-20-2. — Lorsque le président de conseil général ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci a cessé d'exercer toute activité professionnelle pour l'exercice de son mandat, et ne relève plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, il est affilié au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.</p> <p>« Les cotisations des départements et celles de l' élu sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions du présent code.</p> <p>« Un décret fixe les conditions d'application du présent article. »</p> <p>III. — Après l'article</p>	<p>montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions du présent code.</p> <p>« Un décret fixe les conditions d'application du présent article. »</p> <p>II. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. L. 3123-20-2. — Lorsque le président départemental ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci a cessé d'exercer toute activité professionnelle pour l'exercice de son mandat, et ne relève plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, il est affilié au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>III. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>II. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. L. 3123-20-2. — Lorsque un membre du conseil général a cessé...</p> <p>...décès.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>III. — <i>(Alinéa sans</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2123-32. —</i> Lorsque les élus locaux mentionnés à l'article L. 2123-31 sont victimes d'un accident survenu dans l'exercice de leurs fonctions, les collectivités publiques concernées versent directement aux praticiens, pharmaciens, auxiliaires médicaux, fournisseurs ainsi qu'aux</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>L. 4135-20-1 du même code, il est inséré un article L. 4135-20-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 4135-20-2. —</i> Lorsque le président de conseil régional ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci a cessé d'exercer toute activité professionnelle pour l'exercice de son mandat et ne relève plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, il est affilié au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.</p> <p>« Les cotisations des régions et celles de l'élu sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions du présent code.</p> <p>« Un décret fixe les conditions d'application du présent article. »</p> <p style="text-align: center;">Article 37</p> <p style="text-align: center;">A l'article L. 2123-32 du code général des collectivités territoriales, la référence à l'article L. 2123-31 est remplacée par une référence aux articles L. 2123-31 et L. 2123-33.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« <i>Art. L. 4135-20-2. —</i> Lorsque le président de conseil régional ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci a cessé d'exercer toute activité professionnelle pour l'exercice de son mandat et ne relève plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, il est affilié au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.</p> <p style="text-align: center;">Article 37</p> <p style="text-align: center;">A l'article... ...territoriales, les mots : « à l'article L. 2123-31 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 2123-31 et L. 2123-33 ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>modification).</i></p> <p>« <i>Art. L. 4135-20-2. —</i> Lorsqu'un membre du conseil régional a cessé... ...décès.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;">Article 37</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>établissements le montant des prestations afférentes à cet accident calculé selon les tarifs appliqués en matière d'assurance maladie.</p>	<p><i>Art. L. 2123-31.</i> — Les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions.</p>	<p><i>Art. L. 2123-33.</i> — Les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.</p>	
<p>Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires</p>	<p>CHAPITRE VII</p> <p>Dispositions particulières d'application</p>	<p>CHAPITRE VII</p> <p>Dispositions particulières d'application</p> <p>Article 38 A</p> <p><i>L'article 11 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi rédigé :</i></p>	<p>CHAPITRE VII</p> <p>Dispositions particulières d'application</p> <p>Article 38 A</p> <p><i>A l'article 11 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les mots : «les fonctionnaires» sont remplacés par les mots : «les agents publics», et les mots : «par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux» sont remplacés par les mots :</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>.....</p> <p>.....</p> <p>Art. 11 bis. — Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les fonctionnaires qui occupent des fonctions publiques électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux et du droit à la formation des élus locaux reconnu par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.</p> <p>.....</p>	<p>Article 38</p> <p>I. — L'article L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales est modifié comme suit :</p>	<p>« Art. 11 bis. — Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les fonctionnaires qui occupent des fonctions publiques électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux et du droit à la formation des élus locaux reconnu par le code général des collectivités territoriales. »</p> <p>Article 38 B</p> <p><i>Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs qui exercent des fonctions publiques électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux et du droit à la formation des élus locaux reconnu par la présente loi.</i></p> <p>Article 38</p> <p>I. — L'article... ...est ainsi modifié :</p>	<p>«par le code général des collectivités territoriales».</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Article 38 B</p> <p><i>L'article 40 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux est abrogé.</i></p> <p>Article 38</p> <p>I. — (Alinéa sans modification)</p>

Code général des collectivités territoriales

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2511-33. — Les articles L. 2123-1 à L. 2123-3, L. 2123-5, L. 2123-7, L. 2123-8, L. 2123-12 à L. 2123-15, le II de l'article L. 2123-20, le deuxième alinéa de l'article L. 2123-24, les articles L. 2123-26 à L. 2123-29, L. 2123-34 et le 3° de l'article L. 2321-2 sont applicables aux maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon. Pour l'application du II de l'article L. 2123-3, les fonctions de maire d'arrondissement sont assimilées à celles visées au 2° et les fonctions d'adjoint au maire d'arrondissement à celles visées au 3° du paragraphe précité.</p> <p>Art. L. 2123-20. — I. — Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.</p> <p>II. — L'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « le II de l'article L. 2123-20, le deuxième alinéa de l'article L. 2123-24, les articles L. 2123-26 à L. 2123-29, » sont remplacés par les mots : « le II et le III de l'article L. 2123-20, le II de l'article L. 2123-24, les articles L. 2123-25 à L. 2123-29, L. 2123-31 à » ;</p>	<p>1° (Sans modification).</p>	<p>1° (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.</p> <p>III. — Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil municipal ou de l'organisme concerné.</p> <p><i>Art. L. 2123-24. — Cf. supra, art. 29 du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-25. — Cf. supra, art. 34 (II) du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-31. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-2. — Cf. supra, art. 17 (II, 2°) du projet de loi.</i></p>	<p>2° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Pour l'application du II de l'article L. 2123-2, la durée du crédit d'heures forfaitaire et trimestrielle, fixée par</p>	<p>2° Le... ...par quatre alinéas ainsi rédigés :</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>2° <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2511-9.</i> — Les dispositions des articles L. 2121-4 et L. 2121-5 sont applicables aux conseillers d'arrondissement.</p> <p>Les dispositions de l'article L. 2123-33 sont applicables à tous les membres du conseil d'arrondissement. En cas de démission d'un conseiller d'arrondissement, le maire d'arrondissement en informe le maire de la commune dès réception de la démission.</p> <p><i>Art. L. 2511-25.</i> — Le conseil d'arrondissement est présidé par le maire d'arrondissement. Le maire d'arrondissement est élu au sein du conseil d'arrondissement parmi les membres du conseil municipal. Les fonctions de maire de la commune et de maire d'arrondissement sont incompatibles. L'élection du maire d'arrondissement qui suit le renouvellement général du conseil municipal a lieu huit jours après celle du maire de la commune. Le conseil d'arrondissement</p>	<p>—</p> <p>référence à la durée hebdomadaire légale du travail, est égale :</p> <p>« — pour les maires d'arrondissement à trois fois cette durée ;</p> <p>« — pour les adjoints au maire d'arrondissement à deux fois cette durée ;</p> <p>« — pour les conseillers d'arrondissements à 30 % de cette durée. »</p> <p>II. — Le deuxième alinéa de l'article L. 2511-9 du même code est abrogé.</p>	<p>—</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« — pour les adjoints au maire d'arrondissement à deux fois cette durée ;</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>II. — Le... ...est supprimé.</p>	<p>—</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« — pour... ...à une fois et demie cette durée ;</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>II. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>est, à cette occasion, exceptionnellement convoqué par le maire de la commune.</p> <p>Le conseil d'arrondissement désigne également en son sein, parmi les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement, un ou plusieurs adjoints. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 p. 100 du nombre total des membres du conseil d'arrondissement sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre. L'un des adjoints au moins doit être conseiller municipal.</p> <p>Sous réserve des dispositions des alinéas précédents, sont applicables au maire d'arrondissement et à ses adjoints les dispositions des articles L. 2122-4 à L. 2122-7, des premier et deuxième alinéas de l'article L. 2122-8, des premier et troisième alinéas de l'article L. 2122-10, des articles L. 2122-12, L. 2122-15, L. 2122-16, du second alinéa de l'article L. 2122-18 et de l'article L. 2123-31. En cas d'application de l'article L. 2122-15, le représentant de l'Etat dans le département informe le maire de la commune de la démission du maire d'arrondissement ou de ses adjoints.</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>Art. L. 2123-31. — Les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les</p>	<p>III. — Au quatrième alinéa de l'article L. 2511-25 du même code, les mots : « et de l'article L. 2123-31 » sont supprimés.</p>	<p>III. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p>III. — <i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions.</p>	<p>IV. — L'article L. 2511-34 du même code est modifié comme suit :</p>	<p>IV. — L'article... ...est ainsi modifié :</p>	<p>IV. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 2511-34.</i> — Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maire de Paris, Marseille et Lyon sont, pour l'application des deuxième et troisième alinéas du présent article ainsi que pour celle des articles L. 2121-28 et L. 2123-13, égales au terme de référence, mentionné au I de l'article L. 2123-20, majoré de 15 %.</p> <p>Les indemnités votées par le conseil de Paris et les conseils municipaux de Marseille et de Lyon pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint sont au maximum égales à 40 % de l'indemnité maximale du maire de la commune.</p>	<p>1° Le premier alinéa est abrogé ;</p>	<p>1° Le premier alinéa est supprimé ;</p>	
<p>Les indemnités votées par le conseil de Paris et les conseils municipaux de Marseille et de Lyon pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 30 % de l'indemnité maximale du maire de la commune.</p> <p><i>Art. L. 2123-20.</i> — <i>Cf. supra, art. 38 du projet de loi.</i></p>	<p>2° A l'avant-dernier alinéa les mots : « 40 % de l'indemnité maximale du maire de la commune » sont remplacés par les mots : « 60 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20 » ;</p>	<p>2° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
	<p>3° Au dernier alinéa les mots : « 30 % de l'indemnité maximale du maire de la commune » sont remplacés par les mots : « 34,5 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20 ».</p>	<p>3° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
	<p>Article 39</p>	<p>Article 39</p>	<p>Article 39</p>
<p><i>Art. L. 5211-12.</i> — Les indemnités maximales</p>	<p>I. — 1° Au premier</p>	<p>I. — 1° <i>(Alinéa sans</i></p>	<p>I. — 1° <i>(Sans</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>votées par le conseil ou comité d'un syndicat de communes, d'un syndicat mixte composé exclusivement de communes et de leurs groupements, d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération et d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.</p>	<p>alinéa de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « communauté de communes », sont insérés les mots : « d'une communauté urbaine, » ;</p> <p>2° Dans le même article, il est inséré un deuxième alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>modification</i>).</p> <p>2° Après le premier alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>modification</i>).</p> <p>2° (Alinéa sans <i>modification</i>).</p>
<p>..... ...</p>	<p>« Lorsque l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation. »</p>	<p>(Alinéa sans <i>modification</i>).</p>	<p>(Alinéa sans <i>modification</i>).</p> <p>«Toute délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée».</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 5211-13. —</i> Lorsque les membres des conseils ou comités des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés aux articles L. 5211-12 et L. 5215-1 ne bénéficient pas d'indemnité au titre des fonctions qu'ils exercent au sein de ces établissements, les frais de déplacement qu'ils engagent à l'occasion des réunions de ces conseils ou comités, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs prévus par l'article L. 5211-49-1 et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement peuvent être remboursés lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que la leur. </p>	<p>II. — A l'article L. 5211-13 du même code, après les mots : « par l'article L. 5211-49-1 », sont ajoutés les mots : « , de la commission consultative prévue par l'article L. 1413-1 ».</p>	<p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>	<p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 1413-1. — Cf. supra, art. 6 (I) du projet de loi.</i></p>	<p>III. — A l'article L. 5211-4 du même code, la référence : « L. 2123-25 à » est remplacée par la référence : « L. 2123-25-1 à ».</p>	<p>III. — A l'article L. 5211-14 duL. 2123-25-1 à ».</p>	<p>III. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 5211-14. —</i> Les articles L. 2123-18, L. 2123-25 à L. 2123-27, les premier et deuxième alinéas de l'article L. 2123-28 et l'article L. 2123-29 s'appliquent aux membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés aux articles L. 5211-12 et L. 5215-1.</p>	<p>IV. — Dans le premier</p>	<p>IV. — Dans...</p>	<p>VI. — <i>(Sans</i></p>
<p><i>Art. L. 5211-15. —</i> Les</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>établissements publics de coopération intercommunale sont responsables, dans les conditions prévues par les articles L. 2123-31 et L. 2123-33 pour les conseillers municipaux et les maires, des accidents survenus aux membres de leurs organes délibérants et à leurs présidents dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>Les dispositions de l'article L. 2123-34 relatives à la responsabilité des élus sont applicables au président et aux vice-présidents ayant reçu délégation.</p> <p><i>Art. L. 2123-32. — Cf. supra, art. 37 du projet de loi.</i></p>	<p>alinéa de l'article L. 5211-15 du même code, la référence aux articles L. 2123-31 et L. 2123-33 est remplacée par une référence aux articles L. 2123-31 à L. 2123-33.</p>	<p>...même code, les références : « L. 2123-31 et L. 2123-33 » sont remplacées par les références : « L. 2123-31 à L. 2123-33 ».</p>	<p><i>modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 5214-10-1. — Les articles L. 2123-3 à L. 2123-5, L. 2123-7 à L. 2123-11 relatifs aux conditions d'exercice du mandat de membre du conseil municipal sont applicables aux membres du conseil de la communauté de communes.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-2. — Cf. supra, art. 17 du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-5, L. 2123-7 à L. 2123-11. — Cf. annexe.</i></p>	<p>V. — L'article L. 5214-10-1 du même code est remplacé par un article L. 5214-8 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 5214-8. — Les articles L. 2123-2, L. 2123-5, L. 2123-7 à L. 2123-11-2 et L. 2123-18-4 sont applicables aux membres du conseil de la communauté de communes.</p>	<p>V. — L'article... ...ainsi rétabli :</p> <p>« Art. L. 5214-8. — Les articles L. 2123-2, L. 2123-3, L. 2123-5... à L. 2123-16 et... ...communes.</p>	<p>V. — <i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>Art. L. 2123-11-2. — Cf. supra, art. 20 (I) du projet de loi.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>
<p>Art. L. 2123-18-4. — Cf. supra, art. 33 (I) du projet de loi.</p>			
<p>Art. L. 5211-12. — Cf. I du présent article.</p>	<p>« Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>Art. L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.—Cf. supra, art. 20 (II et III) du projet de loi.</p>	<p>« Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application du même article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
	<p>VI. — L'article L. 5215-16 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>VI. — L'article... ...est ainsi rédigé :</p>	<p>VI. — (Sans modification).</p>
<p>Art. L. 5215-16. — Les dispositions du chapitre III du titre II du livre premier de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux sont applicables aux membres du conseil de communauté sous réserve des dispositions qui leur sont propres.</p>	<p>« Art. L. 5215-16. — Les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie relative aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres</p>	<p>« Art. L. 5215-16. (Alinéa sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2123-18-1, L. 2123-18-3. — Cf. art. 31 (III et V) du projet de loi. Art. L. 2123-22. — Cf. supra, art. 27 du projet de loi.</p>	<p>du conseil de la communauté sous réserve des dispositions qui leurs sont propres.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>VII. — (Sans modification).</p>
	<p>« Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.</p>		
	<p>« Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application du même article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2. »</p>	<p>« Cette... ...application de l'article... ...L. 4135-9-2. »</p>	
	<p>VII. — L'article L. 5216-4 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>VII. — L'article... ...est ainsi rédigé.</p>	
<p>Art. L. 5216-4. — Les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales relative aux conditions d'exercice des mandats municipaux sont applicables aux membres du conseil de la communauté, sous réserve des dispositions de l'article</p>	<p>« Art. L. 5216-4. — Les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie relative aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres</p>	<p>« Art. L. 5216-4. — (Alinéa sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
L. 5211-12.	<p>du conseil de la communauté sous réserve des dispositions qui leur sont propres.</p> <p>« Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12 et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.</p> <p>« Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application du même article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Cette... ...application de l'article... ... L. 4135-9-2. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L.2321-2.</i> — Les dépenses obligatoires comprennent notamment : 1° L'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;</p> <p>2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais de conservation du Journal officiel ;</p> <p>3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations des communes aux régimes de retraite en application des articles L. 2123-26 à L. 2123-28 et les frais de formation des élus visés à l'article L. 2123-13</p> <p>..... ..</p> <p><i>Art. L. 2123-25-2, L. 2123-26 à L. 2123-28.</i> — <i>Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. L. 1621-2.</i> — <i>Cf. supra, art. 21 du projet de loi.</i></p> <p><i>Art. L. 2123-14.</i> — <i>Cf. supra, art. 24 du projet de loi</i></p> <p><i>Art. L. 3321-1.</i> — Sont obligatoires pour le département :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 40</p> <p>I. — Le 3° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« 3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 2123-25-2, les cotisations aux régimes de retraites en application des articles L. 2123-26 à L. 2123-28, les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2 ainsi que les frais de formation des élus mentionnés à l'article L. 2123-14, ».</p> <p>II. — Les 2° et 3° de l'article L. 3321-1 du même code sont remplacés par les</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 40</p> <p>I. — Le...</p> <p>...est ainsi rédigé :</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>II. — Les...</p> <p>...sont ainsi rédigés :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 40</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>1° Les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel du département ;</p> <p>2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 3123-15 à L. 3123-18 et aux frais de formation des élus visés à l'article L. 3123-11 ;</p>	<p>dispositions suivantes :</p> <p>« 2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 3123-15 à L. 3123-18 et aux frais de formation des élus visés à l'article L. 3123-12 ainsi que les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
<p>3° Les cotisations aux régimes de retraites des élus en application des articles L. 3123-21 à L. 3123-24 ;</p> <p>.....</p>	<p>« 3° Les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 3123-20-2 et les cotisations aux régimes de retraites des élus en application des articles L. 3123-21 à L. 3123-24. »</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
<p>Art. L. 3123-12. — Cf. supra, art. 34 (II) du projet de loi.</p>			
<p>Art. L. 1621-2. — Cf. supra, art. 21 du projet de loi.</p>			
<p>Art. L. 3123-20-2. — Cf. supra, art. 36 (II) du projet de loi.</p>			
<p>Art. L. 3123-21 à L. 3123-24. — Cf. annexe.</p>			
<p>Art. L. 4321-1. — Sont obligatoires pour la région :</p>	<p>III. — Les 2° et 3° de l'article L. 4321-1 du même code sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>III. — Les... ...sont ainsi rédigé.</p>	
<p>1° Les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel de la région ;</p> <p>2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 4135-15 à L. 4135-18 et aux frais de formation des</p>	<p>« 2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 4135-15 à L. 4135-18 et aux frais</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>élus visés à l'article L. 4135-11 ;</p>	<p>de formation des élus visés à l'article L. 4135-12 ainsi que les cotisations des régions au fonds institué par l'article L. 1621-2.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
<p>3° Les cotisations aux régimes de retraite des élus en application des articles L. 4135-21 à L. 4135-24 ;</p>	<p>« 3° Les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 4135-20-2 et aux régimes de retraites des élus en application des articles L. 4135-21 à L. 4135-24. »</p>		
<p>Art. L. 4135-12. — Cf. supra, art. 24 (III) du projet de loi. Art. L. 1621-2. — Cf. supra, art. 21 du projet de loi. Art. L. 4135-20-2. — Cf. supra, art. 36 (III) du projet de loi. Art. L. 4135-21 à L. 4135-24. — Cf. annexe.</p>	<p>Article 41</p>	<p>Article 41</p>	<p>Article 41</p>
<p>Art. L. 2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10. — Cf. supra, art. 22 du projet de loi. Art. L. 2123-20-1, L. 3123-15-1 et L. 4135-15-1. — Cf. supra, art. 26 du projet de loi.</p>	<p>I. — Pour la première application du deuxième alinéa des articles L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10 et pour la première application des articles L. 2123-20-1, L. 3123-15-1 et L. 4135-15-1 du code général des collectivités territoriales, les délibérations sont prises dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi.</p>	<p>I. — Pour la première application du deuxième alinéa des articles L. 2123-12, L. 31-23-10 et L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales et pour la première application des articles L. 2123-20-1, L. 3123-15-1 et L. 4135-15-1 du même code, les... les délibérations sont prises dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi.</p>	<p>I. — Pour... ...L. 4135-15-1 du code général des collectivités territoriales, les... ...loi.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 5211-12. — Cf. supra, art. 39 (I) du projet de loi.</p> <p>Art. L. 2123-23. — Cf. supra, art. 28 (II, 2°) du projet de loi.</p> <p>Art. L. 2123-24. — Cf. supra, art. 29 du projet de loi.</p>	<p>II. — Pour l'application de l'article L. 5211-12 du même code, les dispositions de l'article L. 2123-23 et du premier alinéa de l'article L. 2123-24 dans leur rédaction antérieure à celle qui est issue de la présente loi sont maintenues en vigueur jusqu'à la publication du décret prévu par le premier alinéa du même article.</p>	<p>II. — Pour l'application...</p> <p>...L. 2123-24 du même code dans...</p> <p>... article.</p>	<p>II. — (Sans modification).</p>
<p>Art. L. 5211-12. — Cf. supra, art. 39 (I) du projet de loi.</p>	<p>Les délibérations des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale prévues par l'article L. 5211-12 dans sa rédaction issue de la présente loi interviennent dans un délai de trois mois à compter de la publication de ce décret.</p>	<p>Les...</p> <p>...L. 5211-12 du même code dans...</p> <p>...décret.</p>	
	<p>Article 42</p>	<p>Article 42</p>	<p>Article 42</p>
	<p>Le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, les mesures législatives nécessaires à l'extension et à l'adaptation des dispositions des titres I^{er} et II de la présente loi à la collectivité territoriale et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et, en tant qu'elles relèvent de la compétence de l'Etat,</p>	<p>Le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la <i>publication</i> de la présente loi, les mesures législatives nécessaires à l'extension et à l'adaptation des dispositions des titres I^{er} et II de la présente loi à la collectivité territoriale et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et, en tant qu'elles relèvent de la compétence de l'Etat, aux communes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.</p>	<p>«Le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la <i>promulgation</i> de la présente loi, les mesures législatives nécessaires :</p> <p>«I° à l'extension et à l'adaptation des dispositions des titres I^{er} et II de la présente loi à la collectivité territoriale et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et, en tant qu'elles relèvent de la compétence de l'Etat, aux</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	—
	TITRE III	TITRE III	TITRE III
	<i>DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS</i>	DES COMPÉTENCES LOCALES	DES COMPÉTENCES LOCALES
		CHAPITRE I ^{er}	CHAPITRE I ^{er}
		Transferts de compétences aux <i>régions</i>	Transferts de compétences aux <i>collectivités locales</i>
		Article 43 A	Article 43 A
		Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification).</i>
		I.° — L'article L. 1511-2 est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification).</i>
<i>Art. L. 1511-2. — Les aides directes revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Les aides directes sont attribuées par la région dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat ; ce décret détermine notamment les règles de plafond et de zone indispensables à la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire et compatibles avec les engagements internationaux de la France.</i>		« <i>Art. L. 1511-2. — Les aides revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances remboursables à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Elles sont attribuées par la région dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de concurrence et d'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France.</i>	« <i>Art. L. 1511-2. — Les aides directes revêtent... remboursables, à <i>taux nul</i> ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Elles sont attribuées par la région. Leur régime est déterminé par délibération du conseil régional. »</i>
		« <i>Le régime de ces aides est fixé par une délibération du conseil régional.</i> « Le département, les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée	Alinéa supprimé. <i>(Alinéa sans modification).</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Ces différentes formes d'aides directes peuvent être complétées par le département, les communes ou leurs groupements, lorsque l'intervention de la région n'atteint pas le plafond fixé par le décret mentionné à l'alinéa précédent.</p>	<p><i>Art. L. 1511-3.</i> — Les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement.</p>	<p>avec la région. »</p>	<p>2° — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>La revente ou la location de bâtiments par les collectivités territoriales ou leurs groupements doit se faire aux conditions du marché. Toutefois, il peut être consenti des rabais sur ces conditions ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens suivant les règles de plafond et de zone prévues par le décret mentionné au premier alinéa de l'article L. 1511-2.</p>	<p><i>Art. L. 4211-1.</i> — La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par :</p>	<p>2° — Au deuxième alinéa de l'article L. 1511-3, les mots : « par le décret mentionné au premier alinéa de l'article L. 1511-2 » sont remplacés par les mots : « par un décret en Conseil d'Etat ».</p> <p>3° — L'article L. 4211-1 est complété par <i>trois</i> alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° — L'article L. 4211-1 est complété par <i>cinq</i> alinéas ainsi rédigés :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<hr/>	<hr/>	<p data-bbox="798 380 1133 728">« 9° La participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises.</p> <p data-bbox="798 772 1133 940">« Le montant total des dotations versées par <i>la région</i> ne peut pas excéder 30 % du montant total du fonds.</p> <p data-bbox="798 985 1133 1355">« La région passe avec la société gestionnaire du fonds une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds d'investissement ainsi que les conditions de restitution des dotations versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds. »</p>	<p data-bbox="1133 380 1458 728">« 9° La <i>souscription de parts dans un fond commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ou la participation,...</i></p> <p data-bbox="1133 772 1458 940">« Le montant total des dotations versées par <i>une ou plusieurs régions</i> ne peut excéder 50 % du montant total du fonds »</p> <p data-bbox="1133 985 1458 1030"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p data-bbox="1133 1388 1458 1668"><i>10° La participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des entreprises.</i></p> <p data-bbox="1133 1691 1458 2031"><i>« La région passe avec la société gestionnaire du fonds une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fond de garantie, les modalités d'information du conseil régional par la société ainsi que les conditions de restitution des dotations</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	— <i>versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds. »</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>Art. 2. L'Etat définit et met en uvre la politique nationale du tourisme.</p> <p>Il assure le recueil, le traitement et la diffusion des données et prévisions relatives à l'activité touristique en liaison et en coopération avec les observatoires régionaux du tourisme.</p> <p>Sans préjudice des articles L 141-1 à L 142-4 du code des communes relatifs aux stations classées, il détermine et met en uvre les procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques selon des modalités fixées par décret.</p> <p>Il définit et conduit les opérations de promotion touristique nationale en liaison avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés.</p> <p>Il fixe les règles et les orientations de la coopération internationale dans le domaine du tourisme et en assure la mise en uvre, notamment au sein des organisations internationales compétentes.</p> <p>L'Etat favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme. Il apporte son concours aux actions de développement</p>			<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I.- Les deuxième et troisième alinéas de l'article 2 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme sont supprimés.</i></p> <p><i>II. - L'article 4 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme est complété par trois alinéas ainsi rédigés :</i></p> <p><i>« Le conseil régional assure le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région.</i></p> <p><i>« Il coordonne les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques dans la région.</i></p> <p><i>« Sans préjudice des articles L. 2231-1 à L. 2231-4 du code général des collectivités territoriales, il détermine et met en oeuvre les procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques selon des modalités fixées par décret.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>touristique engagées par les collectivités territoriales, notamment par la signature de contrats de plan avec les régions dans les conditions fixées par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p><i>Art. 4</i> Dans le cadre de ses compétences en matière de planification et après consultation des collectivités territoriales et organismes visés à l'article 15 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 précitée, la région définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional.</p> <p>Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs prévu à l'article 3 de la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme fixe les modalités et les conditions de mise en uvre des objectifs ainsi définis par le plan régional, notamment au plan financier.</p> <p>Des conventions entre les collectivités territoriales concernées définissent, d'une part, les actions contribuant à l'exécution des objectifs fixés par le plan régional et, d'autre part, les modalités de mise en uvre du schéma mentionné à l'alinéa précédent.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 1614-8</i> — Les crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat pour les investissements exécutés ou subventionnés par l'Etat au titre des ports maritimes de commerce et de pêche font l'objet d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation. Ils sont répartis, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, entre les départements qui réalisent des travaux d'investissement ou participent à leur financement, au titre des compétences qui leur sont transférées en vertu du premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la</p>		<p style="text-align: center;">Article 43 B</p> <p><i>I. - Afin d'assurer le renforcement de la participation des collectivités territoriales régionales dans la gestion des ports d'intérêt national, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus tard après la promulgation de la présente loi, les modalités d'attribution de compétences dans le domaine portuaire aux régions.</i></p> <p><i>En outre, lorsqu'un département gestionnaire d'un port de commerce ou d'un port de pêche souhaite que la gestion de ce port relève de la région qui fait l'objet de l'expérimentation, ce transfert et les conditions de celui-ci sont définis par une convention conclue entre les collectivités concernées, qui prévoit notamment le versement des crédits de l'Etat au titre du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre des ports maritimes de commerce et de pêche prévu à l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales.</i></p> <p><i>En fonction des enseignements tirés de l'expérimentation, cette loi pourra proposer des adaptations aux articles 5 à 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifiant la</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 43 B</p> <p><i>I. - Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, afin de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le développement des ports. Elle est close au 31 décembre 2006.</i></p> <p><i>II. - Dans le cadre de cette expérimentation, l'Etat transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter les ports d'intérêt national. Il reste compétent pour l'exercice de la police portuaire et la mise en oeuvre des dispositions du livre V du code des ports maritimes. L'Etat et la collectivité territoriale ayant opté pour l'expérimentation déterminent conjointement les ports concernés et leur périmètre. Ils signent, le cas échéant après un audit financé à parité, une convention définissant les conditions du transfert des crédits correspondant au transfert de charges et de mise à disposition, à titre gracieux des biens et des personnels de l'Etat. Cette convention prévoit également les adaptations nécessaires à l'application des livres Ier et II du code des ports maritimes.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.</p>		<p><i>répartition des niveaux de compétence pour les ports de commerce et les ports de pêche entre l'Etat, le département et la région</i></p>	<p><i>La collectivité territoriale est subrogée dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers. Elle devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des ports concernés. Dans ces ports, les concessions arrivant à échéance pendant la durée de l'expérimentation sont prorogées jusqu'au 1er juin 2007.</i></p> <p><i>III.- Pendant la durée de l'expérimentation, les départements peuvent transférer aux régions qui en font la demande leurs compétences pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de ports de commerce ou de ports de pêche. Une convention délimite les ports concernés, détermine les modalités du transfert de compétences et prévoit le versement à la région du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre des ports maritimes de commerce et de pêche en application de l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales.</i></p> <p><i>IV.- Avant le 30 juin 2006, un rapport dressant le bilan de l'expérimentation est établi par l'Etat et les collectivités territoriales intéressées. Il est présenté par le Gouvernement au Parlement.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
		<p><i>II. - Les régions qui font l'objet de l'expérimentation prévue au présent article exercent les compétences de l'Etat pour les ports d'intérêt national concernés, à l'exception des plans d'eau et de la police portuaire au sens du livre III du code des ports maritimes. Elles sont considérées comme l'autorité concédante et assurent la gestion du domaine public portuaire mis à disposition.</i></p> <p><i>Les ports concernés sont désignés conjointement par l'Etat et la région. Chacune des régions reçoit chaque année de l'Etat une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces ports ainsi que leur évolution sont fixées par convention entre l'Etat et la région. Cette convention prévoit également la délimitation des services de l'Etat concernés par l'expérimentation, les modalités par lesquelles les personnels des services maritimes de l'Etat sont mis gratuitement à disposition de la région pendant la durée de l'expérimentation ainsi que les adaptations du fonctionnement des ports au regard des livres Ier et II du code des ports maritimes. La région faisant l'objet de l'expérimentation est subrogée dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers.</i></p> <p><i>L'expérimentation est close le 31 décembre 2006. Elle</i></p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.</p> <p><i>c.f. annexe</i></p>		<p><i>pourra toutefois prendre fin, pour chaque région participante, dès la clôture de l'exercice au cours duquel ladite région aura, avant le 1er juin, exprimé sa volonté d'y mettre fin.</i></p> <p>III. - Au cinquième alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, les mots : « et qui sont affectés exclusivement à la plaisance » sont remplacés par les mots : « et dont l'activité dominante est la plaisance ».</p>	<p>V.- Au cinquième alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les mots :</p> <p>« et ...</p> <p>...plaisance »</p>
		Article 43 C	Article 43 C
		<p>I. - Afin de renforcer le rôle des collectivités régionales dans le développement des infrastructures aéroportuaires, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après la promulgation de la présente loi, les modalités de transfert des aérodromes civils à vocation régionale ou locale appartenant à l'Etat.</p>	<p>I.- Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, afin de renforcer le rôle des collectivités dans le développement des aérodromes. Elle est close au 31 décembre 2006.</p>
		<p>II. - Pour cette expérimentation, la compétence pour aménager, entretenir et gérer, dans les conditions prévues au code de l'aviation civile, l'ensemble des aérodromes civils à vocation régionale ou locale appartenant à l'Etat dans une région, autres que ceux visés à l'alinéa suivant, est transférée à toute</p>	<p>II. - Dans le cadre de cette expérimentation, l'Etat transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter un ou plusieurs aérodromes civils. Sont toutefois exclus de ce transfert les aérodromes dont les biens ont été mis à la disposition d'une</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
		<p><i>collectivité régionale dont l'organe délibérant en fait la demande.</i></p> <p><i>Sont exclus de ce transfert les aérodromes dont les biens ont été mis à la disposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités publiques avant la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation dans la région concernée.</i></p> <p><i>Sur demande d'un conseil départemental, d'un conseil municipal ou de l'organe délibérant d'un groupement de collectivités publiques adressée à la collectivité régionale bénéficiaire de l'expérimentation, et avec son accord, la compétence à l'égard d'un ou plusieurs aérodromes situés sur le territoire de la région concernée est transférée à ce département, à cette commune ou à ce groupement concerné.</i></p> <p><i>Le transfert entraîne de plein droit la mise à disposition, dans les conditions prévues aux articles L. 1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, des biens des aérodromes concernés, à l'exception de ceux réservés à l'Etat pour les besoins de la défense nationale, de la police et de la sécurité de la circulation aérienne.</i></p>	<p><i>collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte avant la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation.</i></p> <p><i>L'Etat et la collectivité territoriale déterminent conjointement les aérodromes faisant l'objet de l'expérimentation. Ils signent, le cas échéant après un audit financé à parité, une convention définissant les conditions de transfert des crédits correspondant au transfert de charges et de mise à disposition, à titre gracieux, des biens et des personnels de l'Etat. Sont exclus de cette mise à disposition les biens réservés à l'Etat pour les besoins de la défense nationale, de la police et de la sécurité de la circulation aérienne. La convention prévoit également les conditions d'application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile.</i></p> <p><i>La collectivité territoriale est subrogée dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers. Elle devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
		<p data-bbox="798 380 1133 537"><i>La collectivité bénéficiaire du transfert est subrogée dans les droits et obligations de l'Etat au regard des tiers.</i></p> <p data-bbox="798 638 1133 828"><i>III. - Une convention passée entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire du transfert définit les modalités de l'expérimentation et, notamment :</i></p> <ul data-bbox="798 828 1133 1814" style="list-style-type: none"><li data-bbox="798 828 1133 952"><i>- la durée de l'expérimentation, qui ne sera pas inférieure à trois ans ;</i><li data-bbox="798 952 1133 1288"><i>- les conditions d'application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile ;</i><li data-bbox="798 1064 1133 1288"><i>- la compensation financière des charges transférées pendant la durée de l'expérimentation pour les aérodromes que l'Etat gère en régie directe ;</i><li data-bbox="798 1310 1133 1568"><i>- les modalités selon lesquelles la collectivité concernée peut prendre des actes susceptibles de produire des effets, notamment financiers, au-delà de la date de clôture de l'expérimentation ;</i><li data-bbox="798 1568 1133 1814"><i>- les modalités selon lesquelles les biens attachés à la compétence transférée font retour à l'Etat au terme de l'expérimentation, si la loi n'a pas prononcé, à cette date, le transfert définitif des aérodromes concernés.</i> <p data-bbox="798 1836 1133 1904"><i>IV.- L'expérimentation sera close le 31 décembre 2006.</i></p> <p data-bbox="798 1926 1133 2018"><i>Avant le 30 juin 2006, le Gouvernement, après consultation des</i></p>	<p data-bbox="1133 380 1458 571"><i>aérodromes concernés. Les concessions arrivant à échéance pendant la durée de l'expérimentation sont prorogées jusqu'au 1er juin 2007.</i></p> <p data-bbox="1133 1836 1458 2018"><i>III - Avant le 30 juin 2006, un rapport dressant le bilan de l'expérimentation est établi par l'Etat et les collectivités territoriales</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code général des collectivités territoriales</p>		<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>collectivités concernées, présentera au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>intéressés et présenté par le Gouvernement au Parlement.</i></p>
		<p style="text-align: center;">Article 43 D</p>	<p style="text-align: center;">Article 43 D</p>
<p><i>Art. L. 4332-5</i> Le prélèvement sur les recettes fiscales prévu à l'article L 4332-4 est supporté par les régions dont le potentiel fiscal direct par habitant est supérieur au potentiel fiscal direct moyen par habitant de l'ensemble des régions :</p>		<p>Avant le dernier alinéa de l'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>1° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une région est supérieur de 5 p 100 au plus au potentiel fiscal moyen, ce prélèvement est égal à 1 p 100 du montant des dépenses totales de la région considérée, constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ;</p>			
<p>2° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une région est supérieur de 5 p 100 et de moins de 20 p 100 au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 1,5 p 100 des dépenses totales ;</p>			
<p>3° Lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 20 p 100 au moins au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 2 p 100 des dépenses totales.</p>			
<p>Le prélèvement cesse d'être opéré lorsque, dans une région, le taux de chômage de la pénultième</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>année, tel qu'il est calculé par l'Institut national de la statistique et des études économiques, est supérieur au taux de chômage annuel moyen de l'ensemble des régions métropolitaines. Ces dispositions continuent à s'appliquer au-delà du 31 décembre 1999 pendant la période transitoire prévue au quatrième alinéa de l'article 67 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée.</p> <p>I - Avant le dernier alinéa de l'article L 4332-5 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>A compter du 1er janvier 2002, les dépenses réalisées en application des dispositions prévues à l'article 21-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs n'entrent pas dans l'assiette du prélèvement, à due concurrence, de la compensation forfaitaire des charges transférées.</p> <p>Les dépenses réalisées en application de l'expérimentation prévue au troisième alinéa de l'article 67 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n'entrent pas dans l'assiette du prélèvement, à due concurrence, de la compensation forfaitaire des charges transférées.</p> <p>Loi 2000-1208 2000-12-13 art 134 II : Les dispositions du cinquième alinéa de l'article L 4332-5</p>		<p>« Les dépenses réalisées en application de l'expérimentation prévue aux articles 43 B et 43 C de la loi n° du relative à la démocratie de proximité n'entrent pas dans l'assiette du prélèvement, à due concurrence, de la compensation forfaitaire des charges transférées.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>du même code sont abrogées à compter du 1er janvier 2004.</p>			
Code de l'éducation		Article 43 E	Article 43 E
<p><i>Art. L. 214-12</i> I - La région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dans le respect des règles figurant au titre Ier du livre Ier et au livre IX, à l'exception de son titre VIIe, du code du travail, ainsi que dans les lois non codifiées relatives auxdites actions.</p>		<p>Après le premier alinéa du I de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Toutefois, sous réserve des dispositions du II ci-après, l'Etat est compétent, après avis des régions concernées sur le choix et la localisation des actions, pour financer et organiser les actions de portée générale intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue, et relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit à des formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale, soit encore à des stages créés en application de programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'article L 910-2 du code du travail.</p>		<p>« La région prend en charge l'indemnité compensatrice forfaitaire visée à l'article L. 118-7 du code du travail versée à l'employeur à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage ayant fait l'objet de l'enregistrement prévu à l'article L. 117-14 dudit code. Le montant et les éléments de cette indemnité peuvent varier dans chaque région dans les conditions et limites fixées par le décret pris après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Ce décret précise en outre les conditions dans lesquelles l'employeur est tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues</p>	
<p>L'Etat est également compétent pour effectuer toutes études et actions expérimentales nécessaires à la préparation des actions visées à l'alinéa précédent, ainsi que pour assurer</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>l'information relative à ces actions.</p> <p>II. - a) La région est compétente pour organiser les actions de formation professionnelle continue financées antérieurement par l'Etat au titre des orientations prioritaires de l'article L 910-2 du code du travail lorsque ces actions sont destinées aux jeunes de moins de vingt-six ans en vue de leur permettre d'acquérir une qualification qui :</p> <p>1° Soit entre dans le champ d'application des articles L 335-5 et L 335-6 du présent code ;</p> <p>2° Soit est reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ;</p> <p>3° Soit figure sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle.</p> <p>b) La région est compétente pour l'ensemble de la formation professionnelle continue en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans et dispose à ce titre des compétences précédemment exercées par l'Etat en matière de formation professionnelle sur le réseau d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi des jeunes telles que définies par l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale et par l'article 7 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 214-13</i> — I - Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes a pour objet la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation, permettant un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation et prenant en compte les réalités économiques régionales et les besoins des jeunes, de manière à leur assurer les meilleures chances d'accès à l'emploi.</p> <p>Il prend en compte les orientations et les priorités définies par les contrats d'objectifs conclus en application du III de l'article L 214-14 du présent code ainsi que les dispositions relatives à la formation professionnelle qui figurent au schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole prévu à l'article L 214-1 du présent code et, pour sa partie agricole, du schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole prévu à l'article L 814-2 du code rural.</p> <p>Il définit un plan</p>		<p>Article 43 F</p> <p>Le code de l'éducation est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article L. 214-13 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 214-13. - I. - Il est institué un plan régional de développement des formations professionnelles. Ce plan a pour objet de définir des orientations à moyen terme en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes. Il prend en compte les réalités économiques régionales de manière à assurer l'accès ou le retour à l'emploi et la progression professionnelle des jeunes et des adultes.</p> <p>« Il définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience.</p> <p>« Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes est élaboré par le conseil régional en concertation avec l'Etat et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon national.</p> <p>« Il est approuvé par le conseil régional après consultation <i>des conseils départementaux</i>, du conseil académique de l'éducation nationale, du comité régional de l'enseignement agricole et du comité régional de la formation professionnelle, de la</p>	<p>Article 43 F</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. L. 214-13. - I. <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« il est... consultation <i>des conseils généraux, du conseil économique et social régional, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et des chambres d'agriculture au niveau régional, du conseil...</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>d'action pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation.</p>		<p>promotion sociale et de l'emploi.</p>	<p>...l'emploi <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>II. - Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes couvre l'ensemble des filières de formation des jeunes préparant l'accès à l'emploi, notamment :</p>		<p>« Il prend en compte les orientations et les priorités définies par les contrats d'objectifs conclus en application du V ci-dessous ainsi que, pour ce qui concerne les jeunes, les dispositions relatives à la formation professionnelle qui figurent au schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole prévu à l'article L. 214-1 du présent code et, pour sa partie agricole, au schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole prévu à l'article L. 814-2 du code rural.</p>	<p>« II. - <i>(Sans modification).</i></p>
<p>1° La formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle délivré par l'Etat ou à une formation complémentaire d'initiative locale ;</p>		<p>« 1° La formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle délivré par l'Etat ou à une formation complémentaire d'initiative locale ;</p> <p>« 2° L'apprentissage ;</p> <p>« 3° Les contrats d'insertion en alternance prévus au titre VIII du livre IX du code du travail ;</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>2° L'apprentissage ;</p> <p>3° Les contrats d'insertion en alternance prévus au titre VIII du livre IX du code du travail ;</p> <p>4° Les actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi.</p>		<p>« 4° Les actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi.</p> <p>« Pour ce qui concerne l'apprentissage, le plan régional de développement des formations professionnelles vaut schéma prévisionnel d'apprentissage</p>	<p>« III. –(Alinéa sans modification).</p> <p>« 1°(Sans modification).</p> <p>« 2°(Sans modification).</p> <p>« 3° Les actions...</p>
<p>III. - Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes est élaboré par le conseil régional en concertation avec l'Etat. Sont préalablement consultés les conseils généraux, le conseil économique et social régional, le conseil académique de l'éducation nationale, le comité régional de l'enseignement agricole, les organisations d'employeurs et de salariés au niveau régional, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture au niveau régional.</p> <p>Pour ce qui concerne l'apprentissage, le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes</p>		<p>« III. - Le plan régional de développement des formations professionnelles, pour son volet adultes, couvre l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des actifs, notamment :</p> <p>« 1° Les actions organisées par le conseil régional ;</p> <p>« 2° Les formations destinées aux demandeurs d'emploi dans le cadre de conventions conclues avec les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels ;</p> <p>« 3° Les actions relevant des programmes prioritaires de l'Etat pour la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée et les</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>vaut schéma prévisionnel d'apprentissage.</p> <p>Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes est approuvé par le conseil régional après consultation du représentant de l'Etat dans la région et des autorités académiques concernées, des partenaires économiques et sociaux de la région ainsi que du conseil économique et social régional.</p>		<p>exclusions, en particulier celles organisées par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. <i>A cette fin, la région arrête, dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès prévu à l'article L. 910-1 du code du travail, un schéma régional des formations de l'association nationale.</i></p> <p><i>« Dans le cadre de ses actions prioritaires, la région définit les programmes pour lesquels elle fait appel au dispositif national de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.</i></p>	<p>...des adultes.</p> <p>(3) ALINÉA SUPPRIMÉ</p> <p>4° (nouveau) <i>Le programme des formations et le programme des opérations d'équipement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes dans la région.</i></p>
<p>IV. - Des conventions annuelles d'application précisent, pour l'Etat et la région, la programmation et les financements des formations.</p> <p>Elles sont approuvées par le conseil régional puis signées, d'une part, par le président du conseil régional et, d'autre part, par le</p>		<p>« IV. - Des conventions annuelles d'application précisent, pour l'Etat et la région, la programmation et les financements des actions.</p> <p>« Elles sont signées par le président du conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région ainsi que, selon leur champ d'application, par les divers acteurs concernés.</p>	<p>« IV. - (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>représentant de l'Etat dans la région et les autorités académiques concernées.</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p>« V. - L'Etat, la région, une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels peuvent conclure des contrats fixant des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue et notamment de formation professionnelle alternée. Ces contrats d'objectifs peuvent être annuels ou pluriannuels.</p> <p>« Les chambres de métiers, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture peuvent être associées aux contrats d'objectifs</p> <p>« VI. - Chaque région arrête annuellement un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après avis du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.</p> <p>« Les communes ou groupements de communes qui ont arrêté un programme de formation sont associés, à leur demande, à l'élaboration du programme régional.</p> <p>« Pour la mise en oeuvre de ce programme, des conventions sont passées avec les établissements d'enseignement publics et les autres organismes de formation concernés. » ;</p>	<p>—</p> <p>« V. – (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« VI. – (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. L. 214-14. —</i></p> <p>I. — Chaque région arrête annuellement un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après avis du comité régional et des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.</p> <p>II. — Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes couvre l'ensemble des filières de formation des jeunes préparant l'accès à l'emploi, notamment :</p> <p>1° La formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle délivré par l'Etat ou à une formation complémentaire d'initiative locale ;</p> <p>2° L'apprentissage ;</p> <p>3° Les contrats d'insertion en alternance prévus au titre VIII du livre IX du code du travail ;</p> <p>4° Les actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi</p> <p>III. — Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes est élaboré par le conseil régional en concertation</p>		<p style="text-align: center;">—</p> <p>2° L'article L. 214-14 est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 214-14. - Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, placé auprès du Premier ministre, est composé de treize représentants de l'Etat, d'un représentant élu par chaque conseil régional et de treize représentants des organisations syndicales et professionnelles. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de désignation des différents membres du comité et ses règles de fonctionnement.</p> <p>« Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue est chargé d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue. Il est assisté dans cette tâche par des experts nommés par arrêté interministériel et s'appuie sur les évaluations réalisées par les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi institués par l'article L. 910-1 du code du travail.</p> <p>« Il recommande les mesures propres à améliorer les résultats des politiques régionales et à assurer la cohérence et la complémentarité des politiques régionales entre</p>	<p style="text-align: center;">—</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>avec l'Etat. Sont préalablement consultés les conseils généraux, le conseil économique et social régional, le conseil académique de l'éducation nationale, le comité régional de l'enseignement agricole, les organisations d'employeurs et de salariés au niveau régional, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture au niveau régional.</p> <p>Pour ce qui concerne l'apprentissage, le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes vaut schéma prévisionnel d'apprentissage.</p> <p>Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes est approuvé par le conseil régional après consultation du représentant de l'Etat dans la région et des autorités académiques concernées, des partenaires économiques et sociaux de la région ainsi que du conseil économique et social régional.</p> <p>IV. — Des conventions annuelles d'application précisent, pour l'Etat et la région, la programmation et les financements des formations.</p> <p>Elles sont approuvées par le conseil régional puis signées, d'une part, par le président du conseil régional et, d'autre part, par le représentant de l'Etat dans la région et les autorités académiques concernées.</p>		<p>elles et avec les actions menées par l'Etat. Cette coordination tend en particulier à assurer une égalité de chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue pour tous les intéressés quelle que soit la région considérée.</p> <p>« Il publie tous les trois ans un rapport sur son activité, transmis au Parlement, au Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, aux conseils régionaux et aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code de l'environnement</p>		<p>Article 43 G</p>	<p>Article 43 G</p>
<p><i>Art. L. 222-1.</i> — Le préfet de région, et en Corse le préfet de Corse, élabore un plan régional pour la qualité de l'air qui fixe des orientations permettant, pour atteindre les objectifs de qualité de l'air mentionnés à l'article L. 221-1, de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Ce plan fixe également des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient. A ces fins, le plan régional pour la qualité de l'air s'appuie sur un inventaire des émissions et une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et sur l'environnement.</p>		<p>Le code de l'environnement est ainsi modifié</p>	<p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. L. 222-2.</i> — Le comité régional de l'environnement, les conseils départementaux d'hygiène et les représentants des organismes agréés prévus à l'article L. 221-3 sont associés à l'élaboration du plan régional pour la qualité de l'air. Le projet de plan est mis à la disposition du public pour consultation. Il est transmis pour avis aux conseils municipaux des communes où il existe un plan de déplacements</p>		<p>I. — A. L'article L. 222-1 est ainsi modifié :</p> <p>1° Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « Le préfet de région, et en Corse le préfet de Corse » sont remplacés par les mots : « Le président du conseil régional » ;</p> <p>2° Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Les services de l'Etat sont associés à son élaboration. Le conseil régional recueille l'avis du comité de massif pour les zones où s'applique la convention alpine. »</p>	
		<p>B. Dans la dernière phrase du deuxième alinéa de</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>urbains ou un plan de protection de l'atmosphère, ainsi qu'aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains et aux conseils généraux. Après modifications éventuelles afin de tenir compte des observations du public et des avis des collectivités consultées, il est arrêté par le préfet après avis du conseil régional ou, en Corse, de l'assemblée de Corse.</p> <p>.....</p> <p>...</p> <p><i>Art. L. 222-3.</i> — Les modalités d'application de la présente section sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.</p>		<p>l'article L. 222-2, les mots : « le préfet après avis du conseil régional ou, en Corse, de l'assemblée de Corse » sont remplacés par les mots : « délibération du conseil régional ».</p> <p>C. L'article L. 222-3 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce décret détermine notamment les conditions dans lesquelles l'Etat élabore le plan régional pour la qualité de l'air lorsque, après avoir été invité à y procéder, un conseil régional ne l'a pas adopté dans un délai de dix-huit mois. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. L. 332-2. — La décision de classement est prononcée par décret, après consultation de toutes les collectivités locales intéressées.</p> <p>A défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé par décret en Conseil d'Etat.</p>		<p>II. — A. L'article L. 332-2 est ainsi rédigé :</p>	
<p>Art. L. 332-6. — A compter du jour où l'autorité administrative notifie au propriétaire intéressé son intention de constituer une réserve naturelle, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de quinze mois, sauf autorisation spéciale de l'autorité administrative et sous réserve de l'exploitation des fonds ruraux selon les pratiques antérieures. Ce délai est renouvelable une fois par arrêté préfectoral à condition que les</p>		<p>« Art. L. 332-2. — La décision de classement est prononcée par délibération du conseil régional, après consultation de toutes les collectivités intéressées et, dans les zones de montagne, des comités de massif et avis du préfet. Celui-ci peut demander au conseil régional de procéder au classement d'une réserve naturelle afin d'assurer la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale. S'il n'est pas fait droit à cette demande, l'Etat procède à ce classement selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.</p>	
		<p>« A défaut de consentement du propriétaire, le classement est prononcé par décret en Conseil d'Etat. »</p>	
		<p>B. Dans la dernière phrase de l'article L. 332-6, les mots : « arrêté préfectoral » sont remplacés par les mots : « décision du président du conseil régional ».</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>premières consultations ou l'enquête publique aient commencé.</p>	<p>—</p>	<p>C. Il est inséré, après l'article L. 332-8, un article L. 332-8-1 ainsi rédigé :</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. L. 332-10.</i> — Le déclassement total ou partiel d'un territoire classé en réserve naturelle est prononcé après enquête publique, par décret en Conseil d'Etat. Il fait l'objet des mesures prévues à l'article L. 332-4.</p>	<p>—</p>	<p>« <i>Art. L. 332-8-1.</i> — Sauf lorsque la décision de classement a été prise par l'Etat, les modalités de gestion des réserves naturelles ainsi que le contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement sont définies par le conseil régional. »</p> <p>D. L'article L. 332-10 est ainsi rédigé :</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. L. 332-12.</i> — Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'agrément, ses modalités, les mesures conservatoires dont bénéficient ces territoires ainsi que les obligations du propriétaire, notamment en matière de gardiennage et de responsabilité civile à l'égard des tiers.</p>	<p>—</p>	<p>« <i>Art. L. 332-10.</i> — Le conseil régional peut, après enquête publique, décider le déclassement total ou partiel d'un territoire dont il a prononcé le classement en réserve naturelle, à l'exception des terrains classés en réserves naturelles à la demande du ou des représentants de l'Etat des départements concernés. La décision de déclassement fait l'objet des mesures prévues à l'article L. 332-4. »</p> <p>E. Au début de l'article L. 332-12, les mots : « Un décret en Conseil d'Etat » sont remplacés par les mots : « Une délibération du conseil régional ».</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. L. 332-13.</i> — Nul ne peut acquérir par prescription, sur une</p>	<p>—</p>	<p>F. Le deuxième alinéa de l'article L. 332-13 est ainsi rédigé :</p>	<p>—</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>réserve naturelle, des droits de nature à modifier son caractère ou à changer l'aspect des lieux. Aucune servitude ne peut être établie par convention dans une réserve naturelle qu'avec l'accord du ministre chargé de la protection de la nature.</p>		<p>« Aucune servitude ne peut être établie par convention dans une réserve naturelle qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans la région et, lorsqu'il a pris la décision de classement, du conseil régional. »</p>	
<p><i>Art. L. 332-9, L. 332-16, L. 332-4, L. 332-6 et L. 332-7. — Cf. annexe.</i></p>		<p>G. Après l'article L. 332-19, il est inséré un article L. 332-19-1 ainsi rédigé :</p>	
		<p>« <i>Art. L. 332-19-1.</i> — Dans les sections 1 et 3 du présent chapitre, les mots : « l'autorité administrative » désignent, pour l'application des articles L. 332-9 et L. 332-16, le conseil régional, et pour celles des articles L. 332-4, L. 332-6 et L. 332-7, le président du conseil régional. »</p>	
		<p>II bis (nouveau) . — A. – Dans l'article L. 332-11, les mots : « l'autorité administrative après consultation des collectivités territoriales » sont remplacés par les mots : « le conseil régional après consultation des autres collectivités territoriales ».</p>	
		<p>B.- Au début de l'article L. 332-12, les mots : « Un décret en conseil d'Etat » sont remplacés par les mots : « Une délibération du conseil régional ».</p>	
		<p>III. — L'article L. 411-5 est ainsi rédigé :</p>	
<p><i>Art. L. 411-5.</i> — L'Etat peut décider l'élaboration</p>		<p>« <i>Art. L. 411-5.</i> —</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique. Les collectivités territoriales sont informées de cette élaboration. Ces inventaires sont étudiés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.</p> <p>Lors de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, le préfet communique à la commune ou à l'établissement public compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette élaboration.</p>		<p>Le conseil régional peut décider l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique. Les préfets des départements concernés et les collectivités territoriales sont informées de cette élaboration. Le préfet peut en outre demander au conseil régional de procéder à un inventaire. S'il n'est pas fait droit à cette demande, l'Etat peut décider de son élaboration dans les mêmes conditions.</p> <p>« Une fois réalisés les inventaires sont transmis aux préfets des départements concernés.</p> <p>« Ces inventaires sont étudiés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.</p> <p>« Lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, le préfet communique à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette élaboration. »</p>	
<p><i>Art. L. 541-13. — I. —</i> Chaque région est couverte par un plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels spéciaux.</p> <p><i>II. —</i> Pour atteindre les objectifs visés aux articles L. 541-1 et L. 541-24, le plan comprend :</p> <p>1° Un inventaire prospectif à terme de dix ans des quantités de déchets à éliminer selon leur origine,</p>		<p><i>IV. — A.</i> L'article L. 541-13 est ainsi modifié :</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>leur nature et leur composition ;</p> <p>2° Le recensement des installations existantes d'élimination de ces déchets ;</p> <p>3° La mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer afin de permettre d'atteindre les objectifs évoqués ci-dessus ;</p> <p>4° Les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs, compte tenu notamment des évolutions économiques et technologiques prévisibles.</p> <p>III. — Le plan prévoit obligatoirement, parmi les priorités qu'il retient, un centre de stockage de ces déchets.</p> <p>IV. — Le plan tient compte des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application.</p> <p>V. — Le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat. Tout efois, cette compétence est transférée, à sa demande, au conseil régional.</p> <p>VI. — Le projet de plan est soumis pour avis au conseil régional et à une commission composée des représentants respectifs des collectivités territoriales, de l'Etat et des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets et des associations agréées de protection de l'environnement. Il est également soumis pour avis aux conseils régionaux limitrophes. Il est éventuellement modifié</p>		<p>1° Le V est ainsi rédigé : « V. — Le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional. »</p> <p>2° Dans la première phrase du VI, les mots : « au conseil régional et » sont supprimés.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>pour tenir compte de ces avis.</p> <p>VII. — Le projet de plan est alors mis à la disposition du public pendant deux mois, puis approuvé par l'autorité compétente et publié.</p> <p><i>Art. 541-15.</i> — Dans les zones où les plans visés aux articles L. 541-11, L. 541-13 et L. 541-14 sont applicables, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de l'élimination des déchets et, notamment, les décisions prises en application du titre I^{er} du présent livre doivent être compatibles avec ces plans.</p> <p>Les prescriptions applicables aux installations existantes doivent être rendues compatibles avec ces plans dans un délai de cinq ans après leur publication s'agissant des plans visées à l'article L. 541-11, et de trois ans s'agissant des plans visés aux articles L. 541-13 et L. 541-14.</p> <p>Ces plans sont révisés selon une procédure identique à celle de leur adoption.</p> <p>Les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision des plans sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret fixe notamment les modalités de la consultation du public, les mesures de publicité à prendre lors de l'élaboration des plans et après leur adoption et la procédure simplifiée de</p>		<p>3° Au VII, les mots : « l'autorité compétente » sont remplacés par les mots : « délibération du conseil régional ».</p>	
		<p>B. Le dernier alinéa de l'article L. 541-15 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce décret détermine également les conditions dans lesquelles l'Etat élabore le plan prévu à l'article L. 541-13 lorsque, après avoir été invitée à y</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
— révision des plans applicable dès lors que les modifications projetées n'en remettent pas en cause l'économie générale. <i>Art. L. 541-13. — Cf. annexe.</i>	—	— procéder, l'autorité compétente n'a pas adopté ce plan dans un délai de dix-huit mois. »	—

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2251-4</i> La commune peut attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces subventions ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2 200 entrées.</p> <p>Ces aides ne peuvent bénéficier aux entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 279 bis du code général des impôts.</p> <p>Ces aides sont attribuées conformément aux stipulations d'une convention conclue entre l'exploitant et la commune</p> <p><i>Art. L. 3232-4</i> Le département peut, après avis du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée, attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces subventions ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2 200 entrées.</p>	<p style="text-align: center;">—</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 43 H</p> <p>I. - A la fin du premier alinéa de l'article L. 2251-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : « 2200 entrées » sont remplacés par les mots : « 10000 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret ».</p> <p>II. - A la fin du premier alinéa de l'article L. 3232-4 du même code, les mots : « 2200 entrées » sont remplacés par les mots : « 10000 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 43 H</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>Ces aides ne peuvent bénéficier aux entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 279 bis du code général des impôts.</p> <p>Ces aides sont attribuées conformément aux stipulations d'une convention conclue entre l'exploitant et le département.</p>		<p>—</p> <p>Article 43 I</p> <p>I. - Dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, l'Etat mettra en place une expérimentation tendant à :</p> <ul style="list-style-type: none">- donner aux collectivités territoriales la responsabilité de la conduite de l'inventaire des monuments et des richesses artistiques de la France, sur la base des outils méthodologiques fournis par l'Etat, garant du caractère national et de la cohérence scientifique de l'inventaire ;- donner aux collectivités territoriales la faculté de proposer et d'instruire les mesures d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et de classement des monuments historiques ;- transférer aux collectivités territoriales le soutien aux travaux sur les monuments historiques inscrits n'appartenant pas à l'Etat et aux travaux sur le patrimoine rural non protégé et, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage de ces travaux	<p>—</p> <p>Article 43 I</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<hr/>	<hr/>	<p data-bbox="799 409 1137 499">II. - Des protocoles d'expérimentation ont pour objet :</p> <ul data-bbox="799 533 1137 1485" style="list-style-type: none"><li data-bbox="799 533 1137 936">- d'établir des critères de distinction au sein des monuments historiques justifiant une protection entre ceux qui ont vocation à être inscrits ou classés par l'Etat au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et ceux ayant vocation à relever d'une protection et d'une gestion par les collectivités territoriales ;<li data-bbox="799 969 1137 1216">- de préparer des transferts de compétences en matière d'inventaire, de responsabilité du soutien aux travaux sur les monuments historiques et de maîtrise d'ouvrage de ces travaux ;<li data-bbox="799 1249 1137 1485">- de permettre, au terme de l'expérimentation, de déterminer le niveau de collectivité territoriale compétente pour chacun des terrains d'expérimentation faisant l'objet d'un transfert définitif. <p data-bbox="799 1518 1137 2000">A cette fin, les protocoles déterminent, pour la phase d'expérimentation, les modalités de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci. Ils définissent en outre les conditions des transferts de crédits et, le cas échéant, de mise à disposition de personnels. Ils adaptent les procédures administratives et consultatives en fonction du champ de l'expérimentation</p>	<hr/>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	<p>III. - Dans les six mois de la fin de l'expérimentation, dont la durée maximale est de trois ans, un bilan conjoint sera établi par l'Etat et les collectivités territoriales concernées</p> <p>Article 43 J</p> <p>A l'issue de la deuxième année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport <i>sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat dans le cadre du transfert de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités locales.</i></p> <p><i>Pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport établissant le bilan des transferts de personnels et de ressources réalisés dans le cadre des nouvelles compétences transférées</i></p>	<p>—</p> <p>Article 43 J</p> <p>A l'issue... ...année <i>suivant</i> l'entrée...</p> <p>...Parlement, chaque année pendant cinq an, un rapport établissant le bilan, d'une part, des transferts de personnels et de ressources <i>aux collectivités territoriales</i> réalisés dans le cadre des nouvelles compétences transférées, d'autre part, de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.</p>