

N° 31

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003

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 relatif aux **responsabilités locales**,*

Par M. Jean-Pierre SCHOSTECK,

Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, 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, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, 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 :

Sénat : 4, 32, 33, 34 et 41 (2003-2004)

Collectivités territoriales.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 14 octobre 2003, MM. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, la commission des Lois du Sénat, réunie le mercredi 22 octobre 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, a examiné, sur le rapport de M. Jean-Pierre Schosteck, le projet de loi relatif aux **responsabilités locales**.

Souscrivant à la démarche et aux objectifs du projet de loi, la commission des Lois a adopté **219 amendements** destinés à faciliter l'exercice des responsabilités locales, en clarifiant les compétences des collectivités territoriales et en simplifiant les règles qui régissent leur mise en œuvre.

1. Clarifier les compétences des collectivités territoriales

En matière d'interventions économiques, la commission des Lois propose :

- de **confirmer le rôle de chef de file des régions pour les principales aides aux entreprises**, qui revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations (*article premier*) ;

- de **permettre aux départements et aux communes de continuer à accorder seuls ou conjointement**, dans le respect du droit communautaire de la concurrence et en tenant compte du schéma régional de développement économique, **des aides essentiellement destinées aux petites entreprises, au commerce et à l'artisanat** (*article premier*).

Dans le domaine du tourisme, elle préconise :

- de **confier à la région**, plutôt qu'au département le **classement des équipements et organismes** de tourisme, les agents de l'Etat affectés à ces tâches étant mis à sa disposition (*article 3*) ;

- de supprimer le renvoi à une ordonnance et d'**opérer par la loi la réforme du régime des offices de tourisme**, en donnant la faculté à l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de les créer sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux ou toute autre forme juridique de leur choix (*article 4*) ;

Dans le domaine de la formation professionnelle, la commission des Lois prévoit :

- de **transférer aux régions** la responsabilité des **stages d'accès à l'emploi** (SAE) et des **stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi** (SIFE) (*article additionnel après l'article 5*).

Dans le domaine des infrastructures, elle propose :

- de **prévoir le maintien des financements affectés aux contrats de plans** (*article additionnel avant l'article 12*) ;

- de prévoir que le préfet communique aux collectivités et groupements de collectivités territoriales sollicitant le **transfert des aérodromes, des ports et des biens concédés aux sociétés d'aménagement régional** toutes les informations permettant ce transfert en **connaissance de cause** (*articles 22, 24 et 28*) ;

Dans le domaine de l'action sociale, elle prévoit :

- de permettre aux **départements** d'être **associés** par les régions, dans le cadre de l'élaboration du **schéma prévisionnel des formations**, au recensement des besoins en formation des travailleurs sociaux, dans la mesure où ils en constituent les premiers employeurs (*article 43*) ;

Dans le domaine du logement, la commission préconise :

- de **transférer au maire** ou, par délégation du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale, le **contingent préfectoral de réservation de logements** au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées (*article additionnel avant l'article 49*) ;

- de **supprimer les conditions de seuil démographique** exigées des **communautés de communes** pour pouvoir solliciter une délégation de compétences en matière d'attribution d'**aides à la pierre** (*article 49*) ;

- de **prévoir** la signature de **conventions** entre, d'une part, les établissements publics de coopération intercommunale et les départements bénéficiant d'une délégation de compétences en matière d'attribution d'aides à la pierre et, d'autre part, l'**Agence nationale de rénovation urbaine**, pour l'affectation des crédits de cet établissement (*article 49*) ;

- de **subordonner le transfert de la responsabilité du logement étudiant à une demande des communes et des établissements publics de**

coopération intercommunale, compte tenu des charges considérables susceptibles d'être induites par ce transfert (*article 51*).

Dans le **domaine de la santé**, la commission des Lois propose :

- de **prévoir une évaluation de l'expérimentation** permettant aux régions de participer au financement d'équipements sanitaires et de siéger avec voix délibérative au sein des commissions exécutives des **agences régionales de l'hospitalisation** (*article 54*) ;

- de **prévoir le transfert intégral à l'Etat**, sans possibilité de cofinancement des collectivités territoriales, **de la responsabilité de la politique de lutte contre les grandes maladies** (*article 56*).

Dans le **domaine de l'éducation**, elle préconise :

- de **supprimer la prise en charge par les départements et les régions des rémunérations des assistants d'éducation** employés dans les collèges et lycées (*article 67*) ;

- de **renforcer les liens entre les chefs d'établissement et les présidents de conseil général ou régional**, en indiquant que les premiers devront rendre compte aux seconds de l'exécution des objectifs qui leur sont assignés et des moyens qui leur sont alloués (*article 67*) ;

- de **confier au département** la responsabilité de la **médecine scolaire** (*article additionnel après l'article 67*).

Dans le **domaine de la culture**, elle propose :

- de **confier l'inventaire général du patrimoine culturel au département** plutôt qu'à la région (*article 72*) ;

- de permettre aux **départements** de gérer, à titre expérimental, les **crédits affectés à la restauration des immeubles ou des biens mobiliers inscrits ou classés** (*article 74*).

2. Améliorer les conditions d'exercice des compétences transférées

Pour mettre fin aux contraintes excessives pesant sur les collectivités territoriales, la commission propose :

- de **supprimer diverses commissions et comités**, sources de pertes de temps et de dépenses inutiles, qu'il s'agisse des commissions locales d'amélioration de l'habitat, prévues à l'article 49 ou du conseil scientifique régional de l'inventaire du patrimoine culturel prévu à l'article 72 ;

- de **rendre facultative la création des centres d'action sociale** à la condition que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale exercent directement les attributions dévolues à ces établissements publics administratifs (*article additionnel après l'article 100*) ;

- d'**accélérer la procédure d'appréhension des biens vacants** par les communes, en prévoyant qu'un immeuble est présumé sans maître et peut être appréhendé lorsqu'il n'a pas de propriétaire connu et que les contributions foncières y afférentes n'ont pas été acquittées depuis plus de trois années, contre cinq actuellement (*article 100*) ;

Afin de rénover le contrôle de légalité, la commission prévoit :

- de **permettre la transmission par voie électronique** au représentant de l'Etat des actes des communes, départements, régions et de leurs groupements (*article additionnel après l'article 98*) ;

- de **réduire les catégories d'actes devant être obligatoirement transmis au préfet**, en excluant de cette obligation les décisions relatives à la police de la circulation et au stationnement, les décisions d'avancement de grade ou d'échelon ainsi que de sanctions prises à l'encontre des fonctionnaires territoriaux, les certificats d'urbanisme, les certificats de conformité et les demandes de permis de construire (*article additionnel après l'article 98*) ;

- d'**instaurer un délai bref de transmission -15 jours- pour les actes individuels** afin de faciliter l'exercice d'un recours gracieux par le préfet (*article additionnel après l'article 98*).

Afin de préserver la confiance entre les communes et les structures intercommunales, la commission préconise :

- de **prévoir un exercice conjoint** par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale **des pouvoirs de police spéciale** transférés à ce dernier et de poser le principe de la **réversibilité** de ce transfert (*article 111*) ;

- de **doubler les délais** imposés aux établissements publics de coopération intercommunale et à leurs communes membres **pour définir l'intérêt communautaire** qui s'attache à l'exercice des compétences transférées, en le portant à deux ans pour les nouveaux établissements et à un an pour les établissements existants (*article 112*) ;

- de préciser que l'obligation faite à un établissement public de coopération intercommunale ou à l'une de ses communes membres de financer majoritairement un équipement pour pouvoir bénéficier d'un **fonds de concours** sera appréciée **déduction faite des subventions** reçues par le bénéficiaire (*article 125*) ;

- de **prévoir l'application à compter de la publication de la loi** et non du 1er janvier 2005 des **dispositions relatives aux communes et à l'intercommunalité** (*article 126*).

Pour donner des **moyens supplémentaires** aux collectivités territoriales, la commission propose :

- de **préciser que le calcul des effectifs des personnels transférés sera réalisé en fonction des emplois pourvus au 31 décembre 2002**, dans la mesure où les élus locaux ont exprimé la crainte que les réorganisations des services de l'Etat réalisées entre l'annonce de l'Acte II de la décentralisation et la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences, fixée au 1^{er} janvier 2005, conduisent à une forte diminution du nombre des agents transférés (*article 77*) ;

- de **simplifier la procédure de renouvellement des contrats** passés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics pour recruter **des agents non titulaires** (*article additionnel après l'article 86*) ;

- de prévoir que le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées sera égal à la **moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans** précédant le transfert de compétences et non, comme le veut la règle habituelle, aux dépenses de l'Etat constatées l'année précédant le transfert (*article 88*).

La commission des Lois a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat en application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, tend à opérer une profonde redistribution des pouvoirs au sein de nos institutions.

Il prévoit de confier aux collectivités territoriales des compétences étendues dans les domaines du développement économique, de la formation professionnelle, du tourisme, des infrastructures, de l'environnement, de l'action sociale, de la santé, de l'éducation et de la culture. Le montant des compensations financières, estimé à 11 milliards d'euros, et l'importance des transferts de personnels, qui devraient concerner 130.000 agents de l'Etat, témoignent de l'ampleur de la réforme. En complément de l'approfondissement de la décentralisation, le projet de loi prévoit une restructuration des services déconcentrés de l'Etat, à travers l'affirmation du rôle du préfet de région et la rénovation des conditions d'exercice du contrôle de légalité. Enfin, il comporte de nombreuses dispositions destinées à conforter l'essor de la coopération intercommunale.

Les réformes proposées sont le fruit d'une longue concertation avec les élus locaux et les représentants de la société civile, engagée dès le mois d'octobre 2002 dans le cadre d'assises des libertés locales organisées dans toute la France. Elles s'inscrivent dans une démarche cohérente et ambitieuse, qui a permis d'offrir des garanties constitutionnelles aux collectivités territoriales avant de leur confier de nouvelles responsabilités. Elles s'inspirent, enfin, dans la méthode comme dans le contenu, des initiatives prises par le Sénat au cours des dernières années avec l'organisation d'états généraux des élus locaux et la mise en place d'une mission commune d'information sur la décentralisation, dont plusieurs propositions sont reprises dans le texte qui nous est soumis.

Après avoir rappelé les précédentes scènes de cet Acte II de la décentralisation, votre rapporteur présentera l'économie du projet de loi, qui a pour objet de développer les responsabilités locales, puis les propositions de votre commission des Lois, qui visent à en faciliter l'exercice.

Qu'il lui soit permis, auparavant, de remercier nos collègues Annick Bocandé, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, Philippe Richert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, Georges Gruillot, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, et Michel Mercier, rapporteur pour avis de la commission des Finances, pour leur compétence, leur écoute et la qualité de l'important travail effectué en commun.

I. L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION : UNE DÉMARCHE COHÉRENTE ET CONCERTÉE

L'Acte II de la décentralisation procède d'une démarche cohérente et concertée. S'appuyant sur un constat largement partagé, il tend à protéger davantage les libertés locales et à mieux prendre en compte les attentes de la population et des élus.

A. UN CONSTAT LARGEMENT PARTAGÉ

Le constat dressé en juin 2000 par notre collègue Michel Mercier au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation, présidée par notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye, a été confirmé par celui effectué en novembre de la même année par la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par notre collègue Pierre Mauroy.

1. Une réforme bénéfique

La décentralisation contribue à l'approfondissement de la démocratie et à une plus grande efficacité de l'action publique.

Elle constitue ainsi avant tout **un impératif démocratique**. Les décisions ne sont plus prises par une administration perçue comme lointaine, impersonnelle et irresponsable mais par des élus locaux qui côtoient chaque jour leurs concitoyens, partagent leurs difficultés et sont soumis, tous les six ans, à la sanction du suffrage universel.

De ce point de vue, l'émiettement institutionnel de notre pays, si souvent décrié, constitue une chance. « *Otez à la commune la force et l'indépendance, vous n'y trouverez que des administrés et non des citoyens* » écrivait Alexis de Tocqueville dans la Démocratie en Amérique.

Les vingt dernières années ont montré que la décentralisation contribuait également à une plus grande efficacité de l'action publique. Est-il besoin de rappeler que les collectivités territoriales réalisent, avec 34 milliards d'euros, plus des **deux tiers de l'investissement public** et apportent ainsi un concours décisif à la croissance ?

Si le concept de décentralisation reste abscons aux yeux de nombre de nos concitoyens, les exemples concrets de la contribution des collectivités territoriales à l'amélioration de leur vie quotidienne sont nombreux. Telle est sans doute la raison pour laquelle, en 2000, 67 % des Français jugeaient la coexistence de trois échelons locaux - régions, départements, communes – « *comme une bonne chose, car elle permet de gérer les dossiers au plus près des citoyens et de manière satisfaisante* », et 57 % d'entre eux souhaitaient aller plus loin ou amplifier largement cette évolution décentralisatrice¹.

Qui ne se souvient de l'état de vétusté des **collèges et lycées** au début des années 1980 ? Dans l'année qui a suivi leur transfert, en 1986, ont fleuri sur l'ensemble du territoire national des **établissements plus vastes, plus modernes, mieux entretenus et mieux équipés**. Selon les chiffres communiqués par le Gouvernement, la part des départements et des régions dans la dépense totale que la nation consacre à l'éducation est passée de 14 % en 1975 à 21 % en 2001, soit une progression de 50 %. L'investissement des collectivités territoriales est particulièrement sensible dans les régions et les départements où les lycées et les collèges étaient en mauvais état ou sous-équipés. La décentralisation a également permis de répondre à l'accroissement du nombre d'élèves.

Plus récemment, l'expérimentation d'un transfert aux régions des **transports ferroviaires régionaux de voyageurs** s'est traduite par une nette amélioration du service rendu aux usagers, avec la modernisation de gares, la mise en circulation de nouvelles rames, l'adaptation des horaires aux besoins de la population et, surtout, le maintien ou l'ouverture de lignes régionales qui eussent été délaissées dans le cadre d'une gestion nationale.

En dépit des dépenses considérables engagées pour répondre à l'émergence de nouveaux besoins liés, notamment, au vieillissement de la population, aux attentes plus fortes de nos concitoyens et au manque de moyens consacrés par l'Etat à l'exercice des compétences transférées, les collectivités territoriales ont démontré, avec une capacité de financement de 3,3 milliards d'euros en 2002, en excédent pour la septième année consécutive, leurs **capacités de gestion**.

¹ Sondage Sofres effectué pour la Commission pour l'avenir de la décentralisation en août 2000.

La décentralisation constitue au demeurant un mouvement de réforme commun à la plupart des pays européens.

2. Une évolution commune à l'ensemble des pays européens

Les comparaisons sont bien évidemment difficiles à établir tant l'organisation institutionnelle diffère d'un pays à l'autre. Certains Etats européens sont fédéraux, à l'instar de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Autriche, d'autres sont dits « régionalisés », tels l'Italie et l'Espagne, d'autres encore, comme le Royaume-Uni, ont une forte tradition centralisatrice.

Toutefois, les profondes réformes engagées par ces différents pays depuis quelques années convergent. Les responsabilités des quelque 74.000 collectivités territoriales que comptent les Etats membres de l'Union européenne n'ont cessé de s'étendre et ont bien souvent obtenu une consécration constitutionnelle.

En **Italie**, les lois constitutionnelles du 22 novembre et du 18 octobre 2001 ont ainsi accordé une grande autonomie aux régions. Ces dernières disposent désormais d'un pouvoir législatif et réglementaire dans les domaines de compétences qui ne sont pas réservés à l'Etat.

La **Constitution du Royaume d'Espagne** du 27 décembre 1978 prévoit, dans son article 137, que l'Etat s'organise territorialement en communes, provinces et communautés autonomes. Elle dispose que toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres. Aux termes de l'article 150, les Cortès générales, dans les matières dont la compétence appartient à l'Etat, peuvent attribuer à toutes les communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'édicter, pour elles-mêmes, des normes législatives dans le cadre des principes, bases et directives fixés par les lois de l'Etat.

Au **Royaume Uni**, depuis les lois de dévolution de 1998 - *Scotland Act* et *Wales Act* -, les assemblées délibérantes d'Ecosse et du pays de Galles bénéficient de compétences étendues et disposent pour leur exercice, la première d'un véritable pouvoir législatif, et la seconde d'un pouvoir d'exécution des lois.

Le **rôle** des collectivités territoriales est désormais **reconnu** tant par l'**Union européenne** que par le **Conseil de l'Europe**.

Leurs attentes y trouvent un écho, respectivement au sein du **Comité des régions** et du **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**.

Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 15 octobre 1985, la **Charte européenne de l'autonomie locale** impose aux parties d'appliquer des règles garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités territoriales. Elle prévoit que le principe de l'autonomie locale doit reposer sur une base juridique incluse de préférence dans la Constitution. Entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988, cette convention n'a pas encore été ratifiée par la France, qui l'a toutefois signée.

Le **projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe** tend à renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le processus communautaire, en ouvrant notamment au Comité des régions le droit de saisir la Cour de justice des communautés européennes en cas de manquement au principe de subsidiarité.

3. Des dérives regrettables

Si le bilan de la décentralisation est largement positif, des dérives regrettables se sont produites, qui constituent autant de menaces pour les collectivités territoriales.

La **complexité de notre organisation institutionnelle** résulte sans doute du grand nombre de collectivités territoriales – 36.779 communes, 100 départements et 26 régions, encore que le développement spectaculaire de la coopération intercommunale témoigne de la capacité des communes à mutualiser leurs moyens afin d'améliorer les services rendus à la population - au 1^{er} janvier 2003, 49 millions d'habitants, soit plus de 80 % de la population française, étaient regroupés dans 2.360 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Elle tient également au fait que **l'Etat n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la décentralisation**. Son rôle de contrôleur et d'acteur de la vie locale reste en effet ambigu. La déconcentration est toujours en chantier et les élus locaux se plaignent légitimement de ne pas disposer d'un interlocuteur unique.

Par ailleurs, **la logique initiale de la décentralisation, fondée sur une répartition des compétences par blocs, a été progressivement perdue de vue au profit d'une autre logique, celle de la cogestion**.

Contractualisation et décentralisation apparaissent complémentaires dans leur principe mais parfois antagonistes dans leur mise en œuvre. Le contrat permet en effet à ses parties de mettre en commun leurs moyens de pour l'exercice de compétences partagées. Utilisé de manière systématique, il présente toutefois le risque de contribuer à la confusion des responsabilités et au manque de lisibilité de l'action publique. En outre, alors que le contrat

doit reposer sur l'équilibre et la durée, la logique contractuelle est trop souvent inégalitaire et dénuée de force contraignante pour l'Etat, qui ne tient pas toujours ses engagements.

Cette logique de cogestion aboutit ainsi à un dévoiement des principes de la décentralisation lorsqu'elle se traduit par la participation croissante des collectivités territoriales au financement des compétences de l'Etat ou par une tendance accentuée à la recentralisation, dont les lois du 29 juillet 1998 sur la lutte contre les exclusions et du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ont constitué des exemples flagrants.

Enfin, les moyens dont disposent les collectivités territoriales pour assumer des responsabilités croissantes s'avèrent insuffisants.

S'agissant des moyens en personnel, le **cadre juridique de la fonction publique territoriale** reste **inadapté** aux besoins des collectivités. La compétence, le dévouement et l'efficacité des fonctionnaires territoriaux doivent être soulignés et ne sont nullement en cause. Toutefois, les procédures de recrutement et de formation sont trop lourdes. Les statuts particuliers n'offrent pas aux collectivités territoriales les qualifications nouvelles qui leur seraient nécessaires. Les quotas et les seuils entravent le déroulement des carrières. Le bon équilibre n'a pas encore été trouvé entre le besoin de souplesse des collectivités employeurs et les rigidités inhérentes au statut protecteur des fonctionnaires.

S'agissant des finances locales, la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation a mis en évidence une tendance à la **remise en cause des marges d'autonomie financière des collectivités locales**. Sous la précédente législature, leurs recettes fiscales ont ainsi été amputées de près de 15 milliards d'euros, en raison de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, pour les particuliers, de la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux ainsi que de l'abaissement, puis du plafonnement, du tarif du droit de mutation à titre onéreux.

La démarche entreprise par l'actuel Gouvernement a eu précisément pour objet de mettre un terme à ces dérives et de mieux protéger les libertés locales.

B. DES LIBERTÉS LOCALES PROTÉGÉES

La cohérence de cette démarche doit être soulignée : la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a offert des garanties aux collectivités territoriales, en consacrant le caractère décentralisé de l'organisation de la

République. Le Parlement a ensuite été saisi de projets de loi organique précisant les nouvelles dispositions de la Constitution puis de projets de loi ordinaire prévoyant le transfert de compétences nouvelles aux collectivités territoriales et la refonte des lois relatives à l'intercommunalité, aux pays, aux agglomérations et à la démocratie de proximité.

1. Une révision constitutionnelle

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a posé les fondations de la « *nouvelle architecture des pouvoirs* » voulue par le Président de la République, M. Jacques Chirac, dans son message au Parlement du 2 juillet 2002.

Elle a élargi le champ des possibilités offertes aux collectivités territoriales en créant, selon l'expression du Premier ministre, cinq leviers de changement : le principe de subsidiarité et de proximité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière locale et la participation populaire.

- *Le principe de subsidiarité et de proximité*

La révision constitutionnelle a permis d'inscrire à l'article premier de la Constitution, aux côtés de l'indivisibilité du territoire et de l'égalité des citoyens devant la loi, le principe selon lequel l'organisation de la République est décentralisée. Cette disposition consacre symboliquement la décentralisation et marque l'irréversibilité du processus.

En conséquence, et en application du **principe de subsidiarité**, les collectivités territoriales ont désormais « *vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort* » (article 72).

Elles se voient en outre reconnaître, dans les conditions prévues par la loi, un **pouvoir réglementaire** pour l'exercice de leurs compétences. En l'absence de modification de l'article 21 de la Constitution, ce pouvoir réglementaire, qui était déjà reconnu mais encadré par les jurisprudences du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel, demeure subordonné à celui du Premier ministre.

Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales pourra se voir confier le rôle de « **chef de file** » pour l'exercice de compétences croisées, la Constitution autorisant la loi à « *confier à l'une d'entre elles ou à un de leurs groupements, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, le pouvoir d'organiser les modalités de leur action commune* ».

Tout en acceptant cette disposition destinée à remédier à l'enchevêtrement des compétences, le Sénat a inscrit dans la Constitution le principe, déjà consacré par le Conseil constitutionnel mais qui aurait pu être contredit par les nouvelles dispositions, de l'**interdiction de la tutelle** d'une collectivité sur une autre.

Par ailleurs, la Constitution dispose désormais, afin de marquer l'unité de l'Etat et l'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés, que le **représentant de l'Etat** dans les collectivités territoriales, auparavant appelé délégué du Gouvernement, est le **représentant de chacun des membres du Gouvernement**. Il conserve la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

- *Le droit à la spécificité*

Les **régions** figurent enfin, aux côtés des communes, des départements et des collectivités d'outre-mer, parmi les collectivités territoriales de la République reconnues par la Constitution.

Le Sénat a ajouté à cette liste les **collectivités à statut particulier**, catégorie consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et à laquelle appartiennent déjà la collectivité territoriale de Corse et la ville de Paris.

Le Constituant a en revanche jugé prématuré de reconnaître la qualité de collectivité territoriale aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, au motif qu'ils restent régis par le principe de spécialité et sont administrés par des représentants désignés par leurs communes membres, alors que les collectivités territoriales disposent d'une compétence générale et sont administrées par des conseils élus au suffrage universel direct.

Est également absente de cette énumération la Nouvelle-Calédonie, régie par le titre XIII de la Constitution, même si la ministre de l'outre-mer, Mme Brigitte Girardin, a confirmé au Sénat qu'il s'agissait bien d'une collectivité territoriale de la République.

Toute autre collectivité territoriale restera créée par la loi, celle-ci pouvant désormais en substituer une à des collectivités reconnues par la Constitution.

- *Le droit à l'expérimentation*

Disposant d'un pouvoir normatif, les collectivités territoriales pourront déroger, à titre expérimental et dans des conditions définies par une loi organique, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Le Sénat a étendu le bénéfice de cette disposition aux groupements de collectivités territoriales. L'Assemblée

nationale a, quant à elle, précisé que les expérimentations devraient avoir un objet et une durée limités.

D'une manière plus générale, les lois et règlements pourront comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental (*article 37-1*)

- *L'autonomie financière*

L'affirmation du principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales constitue l'une des principales garanties qui leur ont été offertes par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Elles la doivent largement à la **ténacité du Sénat**.

A l'initiative du Président Christian Poncelet et sur le rapport de notre collègue Patrice Gélard au nom de votre commission des Lois, le Sénat avait en effet adopté, le 26 octobre 2000, une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières. Destiné à garantir l'autonomie financière, en particulier fiscale, des collectivités territoriales, ce texte ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale sous la précédente législature mais a inspiré la démarche de l'actuel Gouvernement.

Le nouvel article 72-2 de la Constitution reconnaît aux collectivités territoriales une **liberté de dépenses**. Cette liberté restera toutefois encadrée par la loi, qui pourra notamment leur imposer des dépenses obligatoires. Le Conseil constitutionnel avait déjà posé les limites dans lesquelles le législateur pouvait imposer des charges aux collectivités territoriales, en précisant que « *si le législateur est compétent pour définir les catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire (...), toutefois les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration.* »

Les collectivités territoriales se sont vues reconnaître la **possibilité de recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures et**, dans les limites fixées par la loi, **d'en fixer l'assiette et le taux**. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, il revient toujours à la loi de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

Le Conseil constitutionnel n'en avait pas moins admis que « *le législateur [pouvait] déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses*². »

² Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales, c'est-à-dire les produits des domaines et d'exploitation, devront représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Le projet initial incluait les dotations entre collectivités dans le calcul de leurs ressources propres mais le Sénat, suivi par l'Assemblée nationale, a supprimé cette mention. Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel avait clairement affirmé que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration*³ » mais s'était refusé à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales devra s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Cette disposition, qui figurait à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, revêt désormais une valeur constitutionnelle.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont également prévu la **compensation**, dans les conditions déterminées par la loi, **des charges induites par toute création ou toute extension de compétence** pour les collectivités territoriales, telle que l'allocation personnalisée d'autonomie.

Enfin, la loi devra prévoir des dispositifs de **péréquation** destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel avait simplement admis, dans une décision relative au Fonds de solidarité de la région Ile-de-France, que la mise en place de dispositifs de péréquation n'était pas contraire au principe de libre administration des collectivités locales⁴.

- *La participation populaire*

La révision constitutionnelle a institué, parallèlement au renforcement des pouvoirs des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de nouveaux mécanismes de démocratie directe, destinés à associer les électeurs à la prise de décision (*article 72-1*).

Ces derniers bénéficieront, dans les conditions déterminées par la loi, d'un **droit de pétition** leur ouvrant la possibilité de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence, mais l'assemblée restera libre d'y donner suite.

Les collectivités territoriales pourront également prendre l'initiative d'organiser, dans des conditions définies par une loi organique, des **référendums locaux à valeur décisionnelle** sur des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence.

³ Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.

⁴ Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

Le législateur a désormais la possibilité d'organiser une **consultation locale sur la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier** se substituant à des collectivités existantes ou la modification de son organisation.

Cette disposition a reçu une première application avec la **loi n° 2003-486 du 10 juin 2003** organisant une **consultation des électeurs de Corse** sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse. Le projet de statut consistait à substituer une collectivité territoriale unique, subdivisée en deux conseils territoriaux dépourvus de la personnalité morale, à la collectivité territoriale de Corse et aux deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Le scrutin a été organisé le dimanche 6 juillet 2003. 60,52 % des électeurs de l'île se sont rendus aux urnes et se sont prononcés, à 51 %, contre le projet de statut. Ce résultat revêtait la valeur d'un simple avis mais le Gouvernement a aussitôt indiqué qu'il en tiendrait compte.

Enfin, il reviendra également à la loi de déterminer les conditions dans lesquelles les électeurs pourront être consultés sur la **modification des limites des collectivités territoriales**, cette consultation n'ayant que la valeur d'un avis.

Trois lois organiques devaient compléter la révision constitutionnelle, sans compter les dispositions spécifiques à l'outre-mer, qui constituaient le second volet de la réforme, non moins essentiel, destiné à prendre en compte les spécificités de ces collectivités.

2. Trois lois organiques

Deux lois organiques ont d'ores et déjà été adoptées afin de préciser les nouvelles dispositions de la Constitution. Elles apportent des garanties supplémentaires aux collectivités territoriales.

La **loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003** relative à l'**expérimentation par les collectivités territoriales** a déterminé, en application de l'article 72 de la Constitution, les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements pourront être habilités à déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

L'expérimentation ne devra pas excéder une durée de cinq ans, susceptible d'être prorogée pour trois ans. La loi d'habilitation devra déterminer les conditions requises pour y participer et le délai de présentation des candidatures. Toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales qui remplira ces conditions devra être admis à participer à l'expérimentation. Dans sa décision n° 2003-478 DC du 30 juillet

2003, le Conseil constitutionnel a souligné que le pouvoir réglementaire aurait compétence liée pour procéder aux habilitations. Enfin, la loi organique dispose qu'avant le terme de chaque expérimentation, le Gouvernement devra remettre un rapport d'évaluation au Parlement, assorti des observations des collectivités territoriales qui y auront participé.

La **loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003** relative au **référendum local** a déterminé, en application du deuxième alinéa de l'article 72-1, les conditions dans lesquelles les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale pourront, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

A l'initiative du Sénat, les **projets d'acte individuel** ont été **exclus** du champ des référendums locaux et la **valeur décisionnelle** des résultats du scrutin a été **subordonnée à une participation électorale au moins égale à la moitié des électeurs inscrits**.

Enfin, le Conseil des ministres a examiné le 21 octobre 2003 un **projet de loi organique** ayant pour objet, en application de l'article 72-2 de la Constitution, de garantir l'**autonomie fiscale des collectivités territoriales**, en déterminant les conditions de mise en œuvre de la règle selon laquelle leurs recettes fiscales et leurs autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Ce projet de loi tend, d'une part, à définir la notion de ressources propres, d'autre part, à prévoir que le niveau de 2003 constituera un plancher en dessous duquel leur part dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne pourra descendre, enfin, à exiger que ce niveau soit établi au plus tard par la loi de finances de la troisième année suivant le constat d'un manquement à cette obligation.

Sans attendre l'adoption définitive de ce texte, le Gouvernement a soumis au Parlement différents projets de loi destinés à développer les responsabilités et à réformer les finances locales.

3. Des réformes en cours

En réformant les règles relatives à la constitution des pays et à l'élaboration des documents d'urbanisme, la **loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat** a contribué à la mise en cohérence des lois relatives à l'intercommunalité, aux pays, aux agglomérations et à la démocratie de proximité, conformément aux engagements pris par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, dans sa déclaration de politique générale.

Le **projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité**, adopté en

première lecture par le Sénat le 27 mai 2003, a pour objet de transférer aux départements l'entière responsabilité de la gestion du revenu minimum d'insertion. Le département sera seul responsable pour décider l'admission, veiller aux conditions de versement de l'allocation et assurer l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires.

Une **réforme des finances locales** a été engagée pour permettre aux collectivités territoriales d'assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités.

La loi de finances pour 2003 a assoupli les **règles de lien entre les taux des impôts directs locaux** et soumis France Télécom aux règles communes d'imposition à la taxe professionnelle.

Le projet de loi de finances pour 2004 tend à opérer une **refonte de la dotation globale de fonctionnement**, d'une part, en y agrégeant diverses dotations disparates afin de porter son montant de 19 à 36,5 milliards d'euros, d'autre part, en retenant une architecture unique pour les communes, les départements et, pour la première fois, les régions. La dotation de chaque catégorie de collectivité sera ainsi composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation.

Le Parlement devrait ensuite être saisi, en 2004, d'un projet de loi portant modification des modalités d'indexation et des critères de répartition de cette dotation, qui constitue le principal concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Il restera alors à rénover les bases de la fiscalité locale.

Enfin, le Gouvernement a annoncé qu'il présenterait prochainement au Parlement un **projet de loi portant réforme du statut de la fonction publique territoriale** afin de donner aux collectivités locales les moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

C. UNE PRISE EN COMPTE DES ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX

L'Acte II de la décentralisation n'est pas concédé par l'Etat mais se fonde directement sur les attentes exprimées par les collectivités locales et les citoyens. L'élaboration du présent projet de loi a en effet été précédée d'une large concertation dans le cadre d'assises des libertés locales.

Cette démarche s'est inspirée des états généraux des élus locaux organisés entre 1998 et 2003 par le Président du Sénat, M. Christian Poncelet.

Pour sa part, votre rapporteur a procédé à de nombreuses auditions et participé à des réunions de concertation avec les trois grandes associations d'élus locaux afin d'effectuer la synthèse d'aspirations parfois contradictoires.

1. Des états généraux des élus locaux

Lors de son élection à la présidence du **Sénat**, M. Christian Poncelet avait marqué sa volonté d'organiser dans chaque région des **états généraux des élus locaux** afin de prendre la mesure de leurs difficultés et de leurs attentes.

Ils se sont tenus à Strasbourg, Lille et Caen en 1999, à Bordeaux et Clermont-Ferrand en 2000, à Marseille, Orléans et Rennes en 2001, dans les collectivités situées outre mer en 2003.

Les élus locaux ont ainsi pu exprimer leurs points de vue sur les grands thèmes de la décentralisation : fiscalité et finances, insécurité juridique, coopération intercommunale, conditions d'exercice des mandats locaux, environnement... Les propositions formulées à cette occasion ont nourri les réflexions de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation.

2. Des assises des libertés locales

Afin de préparer la relance de la décentralisation, le Gouvernement a organisé des « **Assises des libertés locales** », du 18 octobre 2002 au 28 février 2003, dans les 26 régions de métropole et d'outre-mer.

Cette concertation était ouverte aussi bien aux parlementaires et aux élus locaux qu'aux représentants de la société civile. 55.000 personnes y ont participé et ont fait état d'une forte attente en matière de décentralisation.

Selon le bilan d'étape des assises des libertés locales, présenté par M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, devant le Conseil des ministres du 19 février 2003 : « *Les premiers enseignements que l'on peut tirer de ces assises sont très riches. Aux delà des interrogations qui sont exprimées lors des débats, une demande générale de plus grande proximité dans la gestion des affaires publiques est apparue. Si la place de l'Etat comme garant de l'unité nationale a été soulignée, quelque 600 propositions de transfert de compétences et d'expérimentations ont été formulées, dans les domaines les plus divers et notamment dans ceux de l'action sociale et de la formation. La nécessité d'un transfert par l'Etat des ressources fiscales correspondant à l'exercice de ces compétences ainsi que la correction des inégalités par une ambitieuse politique de péréquation ont également été rappelées* ».

Le bilan des assises a été tiré lors de la synthèse nationale qui se tenait à Rouen le 28 février 2003. Le Premier ministre y a exposé les grandes lignes du présent projet de loi relatif aux responsabilités locales.

3. Des attentes parfois contradictoires

Dans le cadre de la préparation de son rapport, votre rapporteur a procédé à de nombreuses auditions et participé à plusieurs réunions de concertation, en lien étroit avec les rapporteurs des commissions saisies pour avis, afin de prendre en compte les attentes et les inquiétudes de chacun.

Il a ainsi pu prendre la mesure de l'**inanité des discours appelant à une simplification radicale de notre organisation territoriale et à trancher le nœud gordien de l'enchevêtrement des compétences**. Chaque niveau de collectivité territoriale joue un rôle essentiel auprès de nos concitoyens et, au titre de sa compétence générale, ne peut se désintéresser de leurs préoccupations. Dès lors, toutefois, chacun se sent fondé à exercer telle ou telle responsabilité ce qui ne contribue pas toujours à la lisibilité des politiques publiques.

Votre rapporteur a également pu constater, avec satisfaction, que la décentralisation recevait désormais l'**entier soutien des représentants du corps préfectoral**, à la différence de ce qui s'était passé en 1982. Ces derniers ont compris que, déchargés des tâches d'administration les plus lourdes, les services déconcentrés de l'Etat pourraient mieux exercer les missions régaliennes et de solidarité qui leur reviennent en propre.

Enfin, votre rapporteur a pris note des **inquiétudes** que suscite encore la décentralisation : celles **de nos concitoyens**, qui éprouvent parfois le sentiment qu'il s'agit d'une réforme faite par les élus à leur seul profit, alors qu'ils peuvent chaque jour en apprécier les bienfaits dans leur vie quotidienne, celles **des personnels de l'Etat**, qu'effraie la perspective du changement, celles enfin **des élus locaux**, qui redoutent de ne pas disposer des moyens nécessaires pour répondre aux besoins de la population.

II. LE PROJET DE LOI : DÉVELOPPER LES RESPONSABILITÉS LOCALES

Le projet de loi a pour objectif de mettre un terme à la cogestion des politiques locales. Les mesures proposées tendent ainsi à confier des responsabilités nouvelles à chaque niveau d'administration. Des moyens sont prévus pour permettre aux collectivités territoriales de les assumer pleinement.

A. METTRE UN TERME À LA COGESTION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les transferts de compétences prévus par le présent projet de loi embrassent un champ extrêmement large puisqu'ils concernent : le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle ; les infrastructures et la protection de l'environnement ; la solidarité et la santé ; enfin, l'éducation et la culture.

1. Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle

Le projet de loi tend à conforter le rôle de chef de file des régions en matière de **développement économique**. Elles se verraient transférer, par la loi de finances, l'ensemble des aides économiques individuelles aux entreprises, d'un montant global de 238 millions d'euros. Ainsi, les entrepreneurs n'auraient plus face à eux une multitude de guichets. Les interventions économiques des autres collectivités locales devraient se faire en cohérence avec celles de la région, dans le cadre d'un schéma régional de développement économique (**articles 1^{er} et 2**).

Après moult réformes, toujours imparfaites, entre 1983 à 2002, les régions recevraient pleine compétence en matière de **formation professionnelle**, l'Etat conservant quant à lui la responsabilité de la politique de l'emploi. Au terme d'une période transitoire, fixée au 31 décembre 2008, les crédits de formation professionnelle alloués à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes, d'un montant de 560 millions d'euros, leur seraient transférés. L'agence deviendrait alors un organisme de formation comme les autres. Les régions seraient également chargées de coordonner les missions locales d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation. Enfin, elles auraient la charge des établissements dispensant les formations paramédicales et les formations des travailleurs sociaux (**articles 5 à 11**).

Les régions seraient par ailleurs compétentes pour animer et coordonner les initiatives publiques et privées dans le **domaine du tourisme**. Le classement des hôtels, restaurants et autres équipements ou organismes serait toutefois confié aux départements, dans le respect des normes nationales. Par ailleurs, les offices de tourisme seraient réformés par voie d'ordonnance (**articles 3 et 4**).

2. Le développement des infrastructures et la protection de l'environnement

Fort de la réussite de la régionalisation des transports ferroviaires de passagers, le projet de loi vise à étendre les compétences des collectivités territoriales à plusieurs grandes infrastructures de transports et de voies de communication.

Les départements, qui assurent déjà l'entretien de 360.000 kilomètres de **routes**, auraient la charge de 20.000 kilomètres supplémentaires, l'Etat conservant la gestion d'environ 10.000 kilomètres de routes d'intérêt national (**article 12**). Ils se verraient également reconnaître la possibilité de créer et d'exploiter des infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains, par exemple des tramways (**article 27**).

L'ensemble des collectivités territoriales serait susceptible de créer, d'aménager, d'entretenir et de gérer des **aérodromes** et des **ports**, à l'exception des plus importants d'entre eux qui resteraient de la compétence de l'Etat⁵ (**articles 22 et 24**).

Les régions resteraient responsables des infrastructures ferroviaires ; elles pourraient élaborer un **schéma régional des infrastructures de transport**, en concertation avec les autres collectivités, pour assurer une cohérence régionale (**article 12**).

La région Ile-de-France deviendrait majoritaire au sein du conseil d'administration du **syndicat des transports d'Ile-de-France** (**articles 29 à 34**).

Enfin, les régions concernées deviendraient propriétaires des éléments du **domaine public fluvial** dont la gestion leur a été confiée sur le fondement de la loi n° 83-663 du 23 juillet 1983(**article 26**).

Au total, les collectivités territoriales auraient ainsi la responsabilité de 80 % du trafic de passagers et de 50 % du trafic de marchandises, le montant des transferts financiers étant estimé à plus de 1.300 millions d'euros.

Dans le domaine de l'environnement, les conseils généraux et, en Ile-de-France, la région seraient pleinement compétents pour élaborer les **plans d'élimination des déchets ménagers** et assimilés (**articles 36 à 38**).

3. La solidarité et la santé

La compétence des **départements** en matière d'**action sociale** serait consacrée et confortée. Ils élaboreraient seuls les schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale et se verraient transférer les **fonds d'aide aux jeunes** et les **fonds de solidarité pour le logement**, soit 123 millions d'euros, en complément de la décentralisation complète du revenu minimum d'insertion prévue par un projet de loi spécifique (**articles 39, 40, 41 et 50**).

Dans le domaine du **logement social**, ils pourraient recevoir délégation par les préfets de région des crédits globalisés et fongibles pour l'attribution des aides à la pierre, dont le montant s'élève à 530 millions d'euros. Toutefois, les **délégations de compétence** devraient être consenties **en priorité aux établissements publics de coopération intercommunale** à fiscalité propre, les départements n'ayant vocation à intervenir que sur les

⁵ L'Etat conserverait la responsabilité des ports de Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille, la Guadeloupe et des aéroports de Paris, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot, Strasbourg-Entzheim et Toulouse-Blagnac.

parties de leur territoire non couvertes par une structure intercommunale (**article 49**).

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale auraient en outre la charge des **logements destinés aux étudiants (article 51)**.

La compétence du conseil général serait renforcée à l'égard des personnes âgées puisqu'il adopterait seul le **schéma gérontologique**. Les départements, déjà responsables du versement de l'allocation personnalisée d'autonomie, verraient ainsi leur compétence clairement confortée (**article 46**).

Les régions se verraient confier de nouvelles compétences dans le **domaine de la santé**. Elles pourraient établir des programmes régionaux de santé publique, en complément des politiques nationales, et participer au financement des investissements hospitaliers. La lutte contre les grandes maladies serait en revanche transférée à l'Etat (**articles 53 à 58**).

4. L'éducation et la culture

Les quelque **95.000 personnels techniciens, ouvriers et de service** de l'éducation nationale (TOS) seraient placés sous l'autorité des collectivités territoriales. Cette réforme avait été réalisée par Jules Ferry, il y a plus d'un siècle, pour les écoles primaires. Depuis 1986, les départements et les régions assumaient la charge de la construction et de l'entretien des collèges et lycées, sans que les personnels exerçant ces tâches leur soient rattachés. En revanche, le personnel enseignant et administratif resterait de l'entière responsabilité de l'État (**article 67**).

La détermination des **secteurs des collèges** serait confiée aux conseils généraux au motif qu'ils sont déjà chargés de la construction des bâtiments et des transports scolaires. Logiquement, il leur reviendrait d'organiser l'implantation des établissements sur leur territoire (**article 66**).

L'**inventaire du patrimoine culturel** serait confié aux régions ou, par délégation, aux départements (**article 72**).

La propriété de certains **monuments historiques** pourrait être transférée aux collectivités locales. La gestion des **crédits d'entretien** des monuments historiques pourrait également être confiée, à titre expérimental, aux régions ou aux départements qui en feraient la demande, les régions pouvant en outre se voir confier les crédits de restauration (**articles 73 et 74**).

Les **écoles artistiques et de spectacle vivant** seraient plus clairement placées sous la responsabilité des communes, avec le soutien financier des départements pour la formation initiale et des régions pour la formation professionnelle (**article 75**).

B. REDÉFINIR LES RESPONSABILITÉS DE CHACUN

Les compétences des communes, des départements et des régions gagneraient en cohérence. Les règles de fonctionnement de l'intercommunalité seraient assouplies. L'Etat pourrait se recentrer sur ses missions essentielles.

1. Une nouvelle répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions

Le tableau ci après permet d'apprécier les transferts de compétences prévus par le présent projet de loi non plus par domaines mais par niveaux de collectivités.

Répartition des compétences transférées par le projet de loi

	Régions	Départements	Communes et groupements
Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> . Chef de file en matière d'action économique . Pleine responsabilité de la formation professionnelle des adultes, et notamment des crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) . Coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation . Coordination des politiques de tourisme 	<ul style="list-style-type: none"> . Agrément, classement des équipements et organismes de tourisme 	
Voirie, grands équipements	<ul style="list-style-type: none"> . Aérodromes : création, aménagement, entretien, gestion 	<ul style="list-style-type: none"> . Aérodromes : création, aménagement, entretien et gestion (à la demande du département) 	<ul style="list-style-type: none"> . Aérodromes : création, aménagement, entretien et gestion (à leur demande)

	Régions	Départements	Communes et groupements
	<p>. Ports (principalement de commerce) : création, aménagement, entretien, gestion</p> <p>. Propriété des ouvrages auparavant concédés aux sociétés d'aménagement régional</p> <p>. Pleine responsabilité, organisation et fonctionnement des réseaux de transports à la région Ile-de-France</p> <p>. Responsabilité des transports scolaires à la région Ile-de-France</p> <p>. Gestion des programmes communautaires (à titre expérimental)</p>	<p>. Ports (principalement de pêche) : création, aménagement, entretien et gestion</p> <p>. Création et exploitation des transports non urbains</p> <p>. Propriété et gestion de 20.000 km de routes aujourd'hui nationales</p> <p>. Utilisation du péage pour le financement et la construction des routes express figurant dans leur domaine</p>	<p>. Ports (principalement de plaisance) : création, aménagement, entretien et gestion</p> <p>. Utilisation du péage pour le financement et la construction des routes express figurant dans leur domaine</p>

Source – Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

	Régions	Départements	Communes et groupements
Action sociale, solidarité, logement	<p>. Possibilité de participer aux financements d'équipements sanitaires</p> <p>. Possibilité d'engager des programmes régionaux spécifiques de santé publique</p> <p>. Responsabilité des formations sociales et paramédicales</p> <p>. Aide aux étudiants suivant une formation sanitaire et sociale</p>	<p>. Aide à la construction de logements sociaux (zone rurale)</p> <p>. Fonds solidarité pour le logement (FSL)</p> <p>. Schéma départemental d'action sociale et médico-sociale</p> <p>. Coordination des aides aux personnes en grande difficulté</p> <p>. Fonds d'aide aux jeunes en difficulté</p> <p>. Aide sociale et médico-sociale aux personnes âgées</p> <p>. Mesures d'assistance</p>	<p>. Politique de l'habitat et aide à la construction de logements sociaux</p> <p>. Logement des étudiants</p> <p>. Lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb dans les immeubles d'habitation, pour les communes disposant d'un service d'hygiène et de santé (à titre expérimental)</p> <p>. Reprise par les communes des immeubles abandonnés (biens vacants)</p>

		éducative (expérimentation)	
Education, culture	. Patrimoine immobilier des lycées (transfert de propriété) . Personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées . Responsabilité des écoles nationales de la marine marchande . Propriété de monuments historiques (à la demande de la région, au sein d'une liste établie par décret) . Gestion des crédits de travaux sur les monuments historiques (à titre expérimental) . Soutien financier aux communes pour l'enseignement artistique à caractère professionnel	. Patrimoine immobilier des collèges (transfert de propriété) . Personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges . Définition de la sectorisation des collèges . Propriété de monuments historiques (à la demande du département, au sein d'une liste établie par décret) . Gestion des crédits de travaux sur les monuments historiques (à titre expérimental) . Schéma départemental d'enseignement artistique	. Propriété de monuments historiques (à la demande de la commune ou du groupement, au sein d'une liste établie par décret) . Enseignement artistique

2. Une coopération intercommunale facilitée

Le titre IX du projet de loi tend à consacrer l'essor de l'intercommunalité en ouvrant aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre la faculté de **demander aux départements ou aux régions de leur déléguer l'exercice de certaines de leurs compétences**. Les conseils généraux et régionaux conserveraient la possibilité d'opposer un refus à ces demandes mais seraient tenus d'en délibérer (**article 101**).

Plusieurs dispositions sont destinées à faciliter le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale :

- en autorisant les **fusions et les transformations** de groupements de collectivités territoriales (**articles 102 à 106**) ;

- en donnant aux maires la faculté de confier certains de leurs **pouvoirs de police** spéciale au président de l'établissement public auquel appartiennent leurs communes pour l'exercice des compétences transférées (**article 111**) ;

- en simplifiant l'utilisation des **fonds de concours (article 125)** ;
- en assouplissant les **relations financières** entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres, grâce à la réforme de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire (**articles 123 et 124**).

3. Un Etat recentré sur ses missions essentielles

« *L'Etat peut à peine faire le nécessaire et il voudrait faire le superflu* » écrivait Alexis de Tocqueville dans l'ouvrage précité. Loin de l'affaiblir, la décentralisation lui offre l'occasion de se réformer et de se recentrer sur ses missions régaliennes et de solidarité.

Le titre VIII du projet de loi, relatif aux missions et à l'organisation de l'Etat, tend à **affirmer le rôle du préfet de région** et à préciser les missions des préfets de département (**articles 94 à 97**).

Il renvoie à une **ordonnance** le soin de rénover le **contrôle de légalité (article 98)**.

Le titre VII pose le principe de l'**évaluation des politiques publiques locales** et prévoit, à cet effet, la création d'un « Conseil national des politiques publiques locales » se substituant au Conseil national des services publics départementaux et communaux (**article 92**).

Les collectivités territoriales seraient tenues, dans le cadre d'un système d'informations partagées, d'établir et de communiquer à l'Etat des statistiques définies par décret (**article 93**).

Pour l'exercice de ces nouvelles compétences, les collectivités territoriales bénéficieraient de nouveaux moyens financiers, humains et juridiques.

C. DONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES MOYENS D'EXERCER LEURS NOUVELLES RESPONSABILITÉS

Le projet de loi prévoit le transfert corrélatif des moyens humains et financiers que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées. Il autorise par ailleurs la mise en place d'expérimentations afin de tester les réformes les plus délicates. Enfin, il ouvre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale la faculté d'organiser des consultations locales sur toute affaire relevant de leur compétence.

1. Des moyens financiers définis par la loi de finances

Les transferts de compétences devraient intervenir le 1^{er} janvier 2005.

Comme l'exige la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il reviendrait donc à la loi de finances pour 2005 de fixer les montants des charges transférées et de déterminer les modalités de la compensation. Le projet de loi dispose simplement que les impositions de toutes natures devraient en constituer la part principale.

Pour éviter tout transfert de compétence non financé, il est expressément prévu que les transferts de compétences entreraient en vigueur sous réserve que la loi de finances pour 2005 en ait correctement tiré les conséquences.

Selon les indications communiquées par le Gouvernement, les transferts seraient financés comme suit :

- les **départements** financeraient le coût de leurs nouvelles compétences, estimé à environ **8 milliards d'euros** (dont 5 milliards d'euros pour le RMI), par une **part non modulable du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** et par des ressources modulables localement, notamment la **taxe sur les conventions d'assurance** ;

- les **régions** financeraient intégralement le coût de leurs nouvelles compétences, estimé à **3 milliards d'euros**, par une **partie modulable du produit de la TIPP**, sous réserve d'une modification des règles communautaires.

2. Des transferts de personnels assortis de garanties statutaires

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales s'accompagneraient du transfert d'environ **130.000 agents de l'Etat** : 95.000 techniciens, ouvriers et agents de service et 35.000 agents de l'équipement (**articles 77 à 89**)

Les **personnels titulaires** remplissant les missions transférées aux collectivités territoriales seraient mis à disposition de celles-ci. Deux ans, au plus tard, après la publication du décret organisant la partition des services, ils pourraient opter pour :

- leur intégration au sein de la fonction publique territoriale ;

- ou leur détachement, sans limitation de durée, auprès de la collectivité, avec le maintien de leur statut de fonctionnaire d'État, tout en conservant la possibilité de demander ultérieurement leur intégration dans la fonction publique territoriale.

Les **personnels contractuels** seraient mis à disposition de la collectivité jusqu'à la date de publication du décret concernant la partition des services. A compter de cette date, la collectivité, en tant qu'employeur, se substituerait à l'État.

3. Des expérimentations encadrées

Pour les transferts de compétences qui suscitent encore des interrogations, le projet de loi prévoit le **recours à l'expérimentation**, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution. Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72, explicitées par la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, concernent en effet exclusivement le pouvoir normatif des collectivités territoriales.

Le **transfert des aérodromes** de l'Etat aux collectivités territoriales pourrait, le cas échéant, être précédé d'une phase expérimentale avant de devenir définitif au 31 décembre 2006 (**articles 22 et 24**).

Les régions et, le cas échéant, d'autres collectivités ou même des groupements d'intérêt public pourraient se voir confier les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des **fonds structurels européens** pour la période 2000-2006. L'enjeu est essentiel au regard, d'une part, de l'importance des crédits alloués à la France (16 milliards d'euros) et, d'autre part, du risque d'une annulation pure et simple en cas de non consommation, en application de la règle du dégagement d'office (**article 35**).

Une autre expérimentation aurait pour objet de mieux distinguer le traitement pénal des mineurs délinquants, qui resterait assuré par les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sous la responsabilité du juge, du **traitement civil des mineurs en danger**, jusqu'ici partagé entre la PJJ et le département. Les services sociaux d'aide à l'enfance des départements participant à l'expérimentation seraient ainsi seuls chargés de la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative décidés par le juge des enfants (**article 48**).

La faculté offerte aux régions de participer au **financement des équipements sanitaires** et de siéger avec voix délibérative au sein des commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation revêtirait également, pour l'instant, un caractère expérimental (**article 54**).

Certaines communes pourraient se voir confier la mise en œuvre des procédures de résorption de l'**insalubrité dans l'habitat** (**article 59**).

Enfin, la gestion des crédits de restauration et d'entretien des **biens classés au titre de la législation sur les monuments historiques** pourrait également être confiée à titre expérimental aux régions ou aux départements

qui en feraient la demande, seules les régions pouvant se voir confier les crédits de restauration (**article 74**).

4. Des consultations locales étendues

L'**article 90** du projet de loi tend à permettre à l'ensemble des collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale d'organiser des consultations locales, sur tout ou partie de leur territoire et sur toute affaire relevant de leur compétence.

Pour associer les électeurs à leurs décisions, les **collectivités territoriales** auraient ainsi le **choix entre le recours à un référendum décisionnel** - qui deviendrait consultatif en cas de participation électorale inférieure à la moitié des électeurs inscrits - **ou à une simple consultation**.

Les établissements publics de coopération intercommunale pourraient eux aussi organiser des consultations sur toute affaire relevant de leur compétence, alors qu'ils ne pouvaient le faire que sur des opérations d'aménagement, depuis 1995, et s'étaient vu refuser le bénéfice des dispositions relatives aux référendums décisionnels par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.

Autre conséquence de la révision constitutionnelle, les électeurs ne pourraient plus obtenir mais simplement demander l'inscription à l'ordre du jour d'une **pétition** proposant l'organisation d'une consultation locale, à condition que cette pétition revête la signature du cinquième du corps électoral.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : FACILITER L'EXERCICE DES RESPONSABILITÉS LOCALES

Votre commission des Lois vous soumet **219 amendements** destinés à faciliter l'exercice des libertés locales, en clarifiant les compétences de chaque niveau de collectivités et en améliorant leurs conditions d'exercice. Avant de vous les présenter, votre rapporteur souhaite évoquer les craintes qui se sont fait jour pour tenter de les apaiser.

A. APAISER LES CRAINTES

Les inquiétudes exprimées depuis l'annonce de la mise en œuvre de la nouvelle étape de la décentralisation portent sur l'aggravation des inégalités, l'augmentation de la fiscalité locale ou encore la dégradation de la situation des personnels transférés. Le bilan des vingt dernières années montre que ces craintes sont largement infondées.

1. Une aggravation des inégalités ?

En droit, il convient de rappeler que le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi et le principe d'égalité des usagers devant le service public s'imposent aussi bien à l'Etat, aux collectivités territoriales qu'aux personnes privées chargées d'un service public. Il appartiendra à la loi, le cas échéant, de fixer des règles minimales s'imposant sur l'ensemble du territoire, en matière de revenu d'insertion, de bourses étudiantes, de prime d'apprentissage... Il convient toutefois de rappeler que l'égalité ne signifie pas l'uniformité. *Diversa non adversa* écrivait Abélard.

Quant aux faits, ils attestent que, **loin d'aggraver les inégalités, la décentralisation a permis de les réduire.**

Le département s'est vu confier en 1986 d'importantes responsabilités dans le domaine de la santé et de l'action sociale. Par la suite, ses compétences n'ont fait que s'étendre, notamment en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions, puis avec la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie.

En 1982, **certains craignaient que la décentralisation ne brise la cohésion sociale et ne soit source d'inégalités entre les citoyens.** Or, le bilan global de deux décennies de décentralisation, établi par l'Observatoire de l'action sociale décentralisée, montre que **ces dérives n'ont pas eu lieu.** Au contraire, **les départements ont su répondre aux nouveaux besoins sociaux** : entre 1984 et 2002, hors aide médicale, la dépense nette d'action sociale des départements a augmenté de 145 % alors que, dans le même temps, l'indice des prix à la consommation progressait de 52 %. Par ailleurs, il est apparu que les budgets d'action sociale des départements ont contribué à une réduction sensible des inégalités d'un département à l'autre, en particulier en ce qui concerne les aides aux personnes handicapées.

Les départements ont ainsi acquis, en matière sociale, une expérience unanimement reconnue dont les résultats sont clairement identifiés : professionnalisme des travailleurs sociaux, réponses adaptées aux besoins, réactivité des solutions et des interventions, guichet unique.

En tout état de cause, **l'Etat restera le garant de la cohésion nationale.** En matière financière, la révision constitutionnelle du 28 mars dernier a érigé la péréquation en objectif à valeur constitutionnelle. La réforme en cours des finances locales devrait permettre à l'Etat de mieux assurer cette mission.

La décentralisation rend ainsi aux élus la capacité de faire des choix d'investissements qui correspondent aux besoins exprimés par leurs concitoyens. Grâce à cette proximité, loin de creuser les inégalités, elle

favorise le rattrapage. Encore convient-il que les collectivités territoriales disposent de moyens financiers suffisants.

2. Une augmentation des impôts ?

La décentralisation n'a pas entraîné d'augmentation des prélèvements obligatoires alors que les services rendus à la population se sont nettement améliorés depuis qu'ils ont été confiés aux collectivités territoriales.

Le total des impôts prélevés sur la richesse nationale par l'Etat et par les collectivités territoriales est resté constant. Seule la répartition a changé, l'Etat voyant baisser sa part des prélèvements, les collectivités territoriales augmentant la leur. A prélèvement constant, les services offerts par les collectivités se sont considérablement développés et améliorés. Collèges, lycées, routes, services sociaux, actions culturelles, aides aux entreprises ont pu être financés par l'impôt local qui est resté dans des limites très raisonnables.

Les hausses récentes de la fiscalité locale sont davantage liées à des transferts de charges mal compensés par l'Etat.

Faute d'un transfert de ressources suffisant, les départements ont été contraints d'augmenter les impôts locaux, de 3,4 % en 2002 et de 3,7 % en 2003, pour financer l'allocation personnalisée d'autonomie mise en place à partir du 1^{er} janvier 2002. Leurs dépenses d'aide sociale ont, de ce fait, augmenté de 10 % en 2002 et de 14 % en 2003. A cela s'est ajouté le coût croissant des services d'incendie et de secours, également supporté par les départements. Par ailleurs, toutes les collectivités locales ont eu à faire face aux conséquences financières de la réduction du temps de travail, qui conduisent à embaucher davantage de personnel pour accomplir le même service. De même, elles ont dû dépenser davantage pour assurer la sortie du dispositif des emplois-jeunes, qui, elle non plus, n'avait pas été prévue. L'augmentation des dépenses de personnel a été de 5,9 % en 2002. On comprend dès lors qu'une inquiétude se manifeste.

Toutefois, l'article 72-2 de la Constitution interdit désormais de transférer aux collectivités locales des dépenses nouvelles sans les assortir des financements correspondants.

Il dispose que **les transferts de charges seront compensés par l'attribution de ressources équivalentes à celles que l'Etat consacrait à leur exercice**, ce qui signifie qu'ils seront neutres pour les contribuables. Chacun sait cependant que les compétences transférées aux collectivités territoriales étaient mal exercées par l'Etat. En conséquence, pour assurer un meilleur service à la population, elles devront réaliser des gains de

productivité, ce qui ne semble pas hors de leur portée, et auront besoin de ressources fiscales. A la différence des dotations, ces dernières présentent le double avantage de permettre aux élus locaux d'effectuer de véritables choix de gestion et de renforcer leur responsabilité à l'égard de leurs électeurs, qui sont également contribuables.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Sénat avait tant plaidé en faveur de l'insertion dans la Constitution d'une disposition garantissant l'**autonomie fiscale** des collectivités territoriales.

Désormais les transferts de charges entre l'Etat et les collectivités territoriales seront réalisés sous le **contrôle du Conseil constitutionnel**, qui vérifiera :

- que le montant de ces transferts correspond à l'intégralité des moyens mis en œuvre par l'Etat ;

- que leurs modalités ne dégradent pas le taux d'autonomie fiscale des collectivités, qui s'élevait à 48,8 % pour les communes en 2002, 58,3 % pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en 2001, 52 % pour les départements en 2003, 35,5 % pour les régions en 2003.

Par ailleurs, la part de la péréquation dans les concours de l'Etat devra être augmentée afin de permettre aux collectivités territoriales les plus pauvres de faire face à leurs charges. A cet égard, votre rapporteur se félicite des avancées proposées par le projet de loi de finances pour 2004.

La décentralisation ne devrait donc pas entraîner d'augmentation des impôts locaux. En revanche, elle permettra d'améliorer la qualité du service public en le rendant plus proche et plus adapté aux attentes des citoyens.

3. Une dégradation de la situation des personnels transférés ?

Les craintes des personnels de l'Etat à la perspective d'être placés sous l'autorité des maires, présidents de conseil général ou de conseil régional semblent excessives.

La fonction publique territoriale, dont le statut est aussi protecteur que celui de la fonction publique d'Etat, a fait la preuve de son attractivité depuis 1983.

Par ailleurs, un certain nombre de garanties seraient reconnues par le projet de loi aux agents des services transférés :

- ils pourraient, s'ils le souhaitent, conserver un lien statutaire avec leur administration d'origine, en étant placés en position de **détachement** sans limitation de durée (**article 80**) ;

- l'appartenance à la « communauté éducative » des **personnels de l'éducation nationale** serait affirmée solennellement et leurs missions seraient maintenues dans les établissements (**article 67**).

- ils auraient droit au **maintien du service actif** après leur intégration dans la fonction publique territoriale, notamment dans les directions départementales de l'équipement (**article 82**).

- enfin, il est précisé que l'Etat continuerait à se porter garant du régime de retraite de la RATP après le transfert à la région de la responsabilité du Syndicat des transports d'Ile-de-France (**article 30**).

B. CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS

Toute en souscrivant pleinement aux mesures proposées par le présent projet de loi, votre commission des Lois vous propose, dans chaque domaine concerné par les transferts de compétences, de clarifier autant que possible les responsabilités de chacun.

1. Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle

Dans le domaine des **interventions économiques** des collectivités territoriales, votre commission des Lois vous invite :

- à **confirmer le rôle de chef de file des régions pour les principales aides aux entreprises**, qui revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations (*article premier*) ;

- à **permettre aux départements et aux communes de continuer à accorder seuls ou conjointement**, dans le respect du **droit communautaire** de la concurrence et en tenant compte du **schéma régional de développement économique, des aides essentiellement destinées aux petites entreprises, au commerce et à l'artisanat**, qu'il s'agisse des aides à l'immobilier, des aides actuellement qualifiées d'indirectes (conseils de gestion, réalisation d'études), des aides aux entreprises en difficulté ou encore des aides au maintien des services en milieu rural (*article premier*).

Dans le domaine du **tourisme**, elle vous propose :

- de confier à la **région**, plutôt qu'au département, le **classement** des équipements et organismes de tourisme, les agents de l'Etat affectés à ces tâches étant mis à sa disposition (*article 3*) ;

- de supprimer le renvoi à une ordonnance et d'opérer par la loi la **réforme du régime des offices de tourisme**, en donnant la faculté à l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de les créer sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux ou toute autre forme juridique de leur choix (*article 4*) ;

Enfin, dans le domaine de la **formation professionnelle**, votre commission vous suggère :

- de **confier au conseil régional le soin de déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire**, un décret en Conseil d'Etat pris après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle devant simplement fixer le montant minimal de cette indemnité et les conditions dans lesquelles l'employeur serait tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues (*article 5*) ;

- de **transférer aux régions** la responsabilité des stages d'accès à l'emploi (SAE) et des stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) (*article additionnel après l'article 5*).

2. Le développement des infrastructures, les fonds structurels et la protection de l'environnement

Dans le domaine des **infrastructures**, votre commission des Lois vous propose :

- de **prévoir le maintien des financements affectés aux contrats de plans** (*article additionnel avant l'article 12*) ;

- de rendre éligibles au **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée** le financement par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un équipement public destiné à être intégré au domaine public (*article additionnel avant l'article 18*) ;

- de prévoir que le préfet communique aux collectivités et groupements de collectivités territoriales sollicitant le **transfert des aérodromes, des ports et des biens concédés aux sociétés d'aménagement régional** toutes les informations permettant ce transfert en **connaissance de cause** (*articles 22, 24 et 28*) ;

- de **subordonner à une demande des régions le transfert** de la propriété **des canaux et plans d'eau fluviaux** (*article 26*) ;

- de prévoir une consultation de l'ensemble des **chambres consulaires** lors de l'élaboration du **plan des déplacements urbains en Ile-de-France** (*article 31*).

3. La solidarité et la santé

Dans le domaine de l'**action sociale**, votre commission vous propose :

- de permettre aux **départements** d'être **associés** par les régions, dans le cadre de l'élaboration du **schéma prévisionnel des formations**, au recensement des besoins en formation des travailleurs sociaux, dans la mesure où ils en constituent les premiers employeurs (*article 43*) ;

- de prévoir que les **subventions** des régions destinées à assurer le financement des **établissements dispensant des formations sociales** seront minorées des rémunérations de services, participations des employeurs ou subventions des collectivités publiques que peuvent percevoir les établissements (**article 44**).

Dans le domaine du **logement**, elle vous propose :

- de **transférer au maire** ou, par délégation du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale, le **contingent préfectoral de réservation de logements** au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées (*article additionnel avant l'article 49*) ;

- de **supprimer les conditions de seuil démographique** exigées des **communautés de communes** pour pouvoir solliciter une délégation de compétences en matière d'attribution d'**aides à la pierre** (*article 49*) ;

- de prévoir la signature de **conventions** entre, d'une part, les établissements publics de coopération intercommunale et les départements bénéficiant d'une délégation de compétences en matière d'attribution d'aides à la pierre et, d'autre part, l'**Agence nationale de rénovation urbaine**, pour l'affectation des crédits de cet établissement (*article 49*) ;

- de **subordonner le transfert de la responsabilité du logement étudiant à une demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale**, compte tenu des charges considérables susceptibles d'être induites par ce transfert (*article 51*).

Dans le domaine de la **santé**, elle vous propose :

- de **prévoir une évaluation de l'expérimentation** permettant aux régions de participer au financement d'équipements sanitaires et de siéger avec voix délibérative au sein des commissions exécutives des **agences régionales de l'hospitalisation** (*article 54*) ;

- de **supprimer l'article 55**, relatif aux objectifs particuliers des régions en matière de santé, dans la mesure où ses dispositions figurent déjà dans le projet de loi relatif à la politique de santé publique ;

- de **prévoir le transfert intégral à l'Etat**, sans possibilité de cofinancement des collectivités territoriales, **de la responsabilité de la politique de lutte contre les grandes maladies** (*article 56*).

4. L'éducation et la culture

Dans le domaine de l'**éducation**, votre commission vous propose :

- de **supprimer la prise en charge par les départements et les régions des rémunérations des assistants d'éducation** employés dans les collèges et lycées (*article 67*) ;

- de **renforcer les liens entre les chefs d'établissement et les présidents de conseil général ou régional**, en indiquant que les premiers devront rendre compte aux seconds de l'exécution des objectifs qui leur sont assignés et des moyens qui leur sont alloués (*article 67*) ;

- de **confier au département** la responsabilité de la **médecine scolaire** (*article additionnel après l'article 67*).

Dans le domaine de la **culture**, il est proposé :

- de **confier l'inventaire général du patrimoine culturel au département** plutôt qu'à la région (*article 72*) ;

- de permettre aux **départements** de gérer, à titre expérimental, les **crédits affectés à la restauration des immeubles ou des biens mobiliers inscrits ou classés** (*article 74*).

C. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, votre commission des Lois s'est attachée à améliorer les conditions d'exercice des compétences transférées, en supprimant les contraintes qui lui semblaient excessives, en réformant par la loi et non par ordonnance le contrôle de légalité, en préservant les intérêts des communes membres des établissements publics de

coopération intercommunale, enfin en donnant des moyens supplémentaires aux collectivités territoriales.

1. Supprimer les contraintes excessives

Dans l'exercice de leurs responsabilités, les élus locaux sont soumis à de multiples contrôles, administratifs et financiers. Tous les six ans, ils se présentent à la sanction du suffrage universel direct. Alors que le projet de loi tend à leur transférer de nouvelles compétences, il importe d'éviter de compliquer leur tâche par des contraintes excessives. Votre commission vous propose en conséquence :

- de **supprimer diverses commissions et comités**, sources de pertes de temps et de dépenses inutiles, qu'il s'agisse des commissions locales d'amélioration de l'habitat, prévues à l'article 49 ou du conseil scientifique régional de l'inventaire du patrimoine culturel prévu à l'article 72 ;

- de **supprimer l'article 92**, qui prévoit la création d'un **Conseil national d'évaluation des politiques locales**, au motif que la proposition du président du Sénat, M. Christian Poncelet, consistant à confier cette mission au Sénat serait privée d'objet alors qu'elle mérite d'être étudiée avec attention ;

- de **supprimer l'article 93**, afin de maintenir l'obligation faite aux collectivités territoriales de poursuivre l'établissement des **statistiques** liées à l'exercice des compétences transférées par l'Etat ;

- de **rendre facultative la création des centres d'action sociale** à la condition que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale exercent directement les attributions dévolues ces établissements publics administratifs (*article additionnel après l'article 100*) ;

- d'**accélérer la procédure d'appréhension des biens vacants** par les communes, en prévoyant qu'un immeuble est présumé sans maître et peut être appréhendé lorsqu'il n'a pas de propriétaire connu et que les contributions foncières y afférentes n'ont pas été acquittées depuis plus de trois années, contre cinq actuellement (*article 100*) ;

2. Renover le contrôle de légalité

Considérant que le Parlement ne saurait se dessaisir d'une question aussi importante que la réforme du **contrôle de légalité**, votre commission des Lois vous propose, en deuxième lieu :

- de **supprimer l'article 98, qui renvoie à une ordonnance la réforme** du contrôle de légalité ;

- de **permettre la transmission par voie électronique** au représentant de l'Etat **des actes** des communes, départements, régions et de leurs groupements (*article additionnel après l'article 98*) ;

- de **réduire les catégories d'actes devant être obligatoirement transmis au préfet**, en excluant de cette obligation les décisions relatives à la police de la circulation et au stationnement, les décisions d'avancement de grade ou d'échelon ainsi que de sanctions prises à l'encontre des fonctionnaires territoriaux, les certificats d'urbanisme et les certificats de conformité et les demandes de permis de construire (*article additionnel après l'article 98*) ;

- de prévoir un **rapport triennal** et non plus annuel sur l'exercice *a posteriori* du contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales (*article additionnel après l'article 98*) ;

- d'**instaurer un délai bref de transmission -15 jours- pour les actes individuels** afin de faciliter l'exercice d'un recours gracieux par le préfet (*article additionnel après l'article 98*).

3. Préserver le climat de confiance entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale

Le développement de la coopération intercommunale ne doit pas se faire au détriment des communes, qui constituent la cellule de base de la démocratie. Leur imposer trop de contraintes reviendrait à rompre le climat de confiance qui doit présider au fonctionnement des structures intercommunales et, en définitive, à compromettre leur développement.

Afin de préserver ce climat de confiance, votre commission des Lois vous propose :

- de **prévoir que la transformation d'un syndicat de communes en une communauté de communes ou une communauté d'agglomération** entraîne non seulement une **nouvelle élection des délégués** des communes mais également une **nouvelle répartition des sièges** au sein de l'organe délibérant de l'établissement, dans la mesure où les règles de répartition des sièges diffèrent selon les établissements (*article 102*) ;

- de **prévoir un exercice conjoint** par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale **des pouvoirs de police spéciale** transférés à ce dernier (*article 111*) ;

- de **poser le principe de la réversibilité du transfert des pouvoirs de police**, à tout moment, selon les règles prévues pour sa mise en place (*article 111*) ;

- de **doubler les délais** imposés aux établissements publics de coopération intercommunale et à leurs communes membres **pour définir l'intérêt communautaire** qui s'attache à l'exercice des compétences transférées, en le portant à deux ans pour les nouveaux établissements et à un an pour les établissements existants (*article 112*) ;

- de préciser que l'obligation faite à un établissement public de coopération intercommunale ou à l'une de ses communes membres de financer majoritairement un équipement pour pouvoir bénéficier d'un **fonds de concours** sera appréciée **déduction faite des subventions** reçues par le bénéficiaire (*article 125*).

- de **prévoir l'application à compter de la publication de la loi** et non du 1^{er} janvier 2005 **des dispositions relatives aux communes et à l'intercommunalité** (*article 126*).

4. Donner des moyens supplémentaires aux collectivités territoriales

S'agissant des **personnels**, votre commission des Lois vous propose :

- de **préciser que le calcul des effectifs des personnels transférés sera réalisé en fonction des emplois pourvus au 31 décembre 2002**, dans la mesure où les élus locaux ont exprimé la crainte que les réorganisations des services de l'Etat réalisées entre l'annonce de l'Acte II de la décentralisation et la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences, fixée au 1^{er} janvier 2005 conduisent une diminution des agents transférés (*article 77*) ;

- de prévoir qu'**en cas de désaccord** entre le préfet et une collectivité territoriale, la **liste des services ou parties de services mis à disposition** de cette dernière soit établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé après un **avis motivé d'une commission nationale de conciliation** (*article 77*) ;

- de **simplifier la procédure de renouvellement des contrats** passés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics pour recruter **des agents non titulaires** (*article additionnel après l'article 86*).

S'agissant de la **compensation financière** des transferts de compétences, elle vous propose de prévoir que le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi sera égal à la **moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans** précédant le transfert de compétences et non, comme le veut la règle habituelle, aux dépenses de l'Etat constatées l'année précédant le transfert (**article 88**). Il s'agit ainsi d'obtenir une compensation plus loyale des transferts de compétences, dans la mesure où elle sera moins tributaire des réorganisations de services effectuées depuis l'annonce de la nouvelle étape de la décentralisation. Les questions de la réforme de la Commission consultative

de l'évaluation des charges et de son éventuelle fusion avec le Comité des finances locales ont été évoquées depuis quelques semaines afin d'améliorer l'évaluation des transferts de charges. Ces pistes de réflexion méritent d'être explorées.

Enfin, votre commission des Lois vous propose de **tirer la conséquence de l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local**, en permettant aux collectivités territoriales d'organiser des référendums décisionnels, qui deviendront consultatifs en cas de participation électorale inférieure à la moitié des électeurs inscrits, et aux établissements publics de coopération intercommunale de continuer à organiser des consultations locales sur les seules opérations d'aménagement (*article 90*).

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LE TOURISME

Le titre premier comporte trois chapitres respectivement consacrés au développement économique (articles 1^{er} et 2), au tourisme (articles 3 et 4) et à la formation professionnelle (articles 5 à 11). Il a pour objet, dans chacun de ces domaines, de conforter le rôle de chef de file de la région.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de mettre l'intitulé de ce titre en cohérence avec l'ordre des thèmes traités par ses articles.

CHAPITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LE TOURISME

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à **supprimer la référence au tourisme** dans l'intitulé de ce chapitre, par coordination avec la création d'un nouveau chapitre consacré à ce thème qu'elle vous proposera ci-après.

Les collectivités territoriales apportent une contribution décisive à la croissance économique non seulement par leurs investissements, qui représentent plus des deux tiers de l'investissement public, mais également par les aides qu'elles accordent aux entreprises.

En 2001, les **aides économiques** des collectivités territoriales de métropole se sont ainsi élevées à **2,2 milliards d'euros**, soit 1,9 % de la masse des budgets exécutés.

Les régions et les communes y contribuaient chacune à hauteur de 37 % et les départements de 26 %.

Les aides dédiées au développement économique représentaient la quasi-totalité des interventions des collectivités territoriales, le montant des aides aux entreprises en difficulté ne s'élevant qu'à 25 millions d'euros, soit 1,2 % du total.

Les aides dites directes en constituaient la part principale (77 % des aides hors garanties d'emprunts), atteignant un montant total de 1,6 milliard d'euros, tandis que les aides indirectes s'élevaient à 500 millions d'euros.

Le présent chapitre a pour objet de rénover le cadre juridique des interventions économiques des collectivités territoriales (article premier) et de donner des moyens supplémentaires aux régions (article 2).

Article premier

(titre premier du livre cinq de la première partie
et art. L. 1511-1 à L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales)

Développement économique

Cet article a pour objet de conforter le rôle de chef de file de la région en matière de développement économique, dans un double objectif d'efficacité et de sécurité juridique.

1. Une réforme nécessaire

Le droit des interventions économiques des collectivités territoriales s'est essentiellement construit à partir des lois de décentralisation. Auparavant, la jurisprudence administrative considérait que seules des circonstances particulières de temps et de lieu ou un intérêt public local pouvaient justifier une intervention des collectivités locales⁶. Toutefois, au fil des années et sous la pression de la crise économique née du choc pétrolier de 1973, le « corset juridique »⁷ dans lequel étaient enserrées leurs initiatives s'était peu à peu dénoué.

Les interventions économiques des collectivités territoriales comportent **deux volets** :

- **les actions en faveur du développement économique**, qui reposent sur la distinction entre les aides directes et les aides indirectes aux entreprises, auxquelles s'ajoutent les dispositifs d'ingénierie financière, de soutien aux créateurs d'entreprise, ou d'aides spécifiques versées dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat ;

⁶ Conseil d'Etat, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers.

⁷ J.-C. Nemery, *Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités locales*, *Actualité juridique du droit administratif*, 20 février 1993, page 65.

- la **protection des intérêts économiques et sociaux de la population**, qui englobe les aides aux entreprises en difficulté, les actions destinées à assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et, subsidiairement les aides en faveur des entreprises exploitant des salles de cinéma.

Les **nombreuses réformes** opérées au cours des dernières années sont nées d'un double constat :

- le régime juridique mis en place en 1982 ne répondait plus aux besoins des entreprises et des collectivités locales, confrontées à des problèmes de développement nouveaux ;

- l'évolution du droit communautaire de la concurrence, sous l'impulsion de la Commission européenne, nécessitait une adaptation du droit interne.

La réforme plus récente et, sans doute, la plus importante a été opérée par la **loi n° 2002-276 du 27 février 2002** relative à la démocratie de proximité, dont l'article 102 a confié un **rôle de chef de file à la région** pour l'attribution des aides directes aux entreprises et leur a permis de souscrire des parts dans des fonds communs de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale et de participer, par le versement de dotations, à la constitution de fonds d'investissement auprès de sociétés de capital-investissement et de fonds de garantie auprès d'établissements de crédit ayant pour objet d'accorder des concours financiers aux entreprises.

En dépit de ces réformes, le droit des interventions économiques des collectivités territoriales ne leur garantit pas une réelle sécurité juridique.

Le régime des aides indirectes aux entreprises suscite ainsi de nombreuses interrogations, en particulier les interventions qui revêtent la forme de vente de bâtiments et de terrains aux entreprises. Surtout, la rédaction de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales laisse supposer, à tort, que l'attribution de certaines aides est libre.

Aussi la Commission européenne a-t-elle indiqué, dans une décision du 12 juillet 2000, qu'une telle affirmation était incompatible avec les dispositions des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne.

Telles sont les raisons pour lesquelles, le présent article tend à opérer une réforme d'ensemble du régime juridique des interventions des collectivités territoriales en faveur du développement économique consistant à :

- conforter le rôle de chef de file de la région,

- supprimer la distinction entre les aides directes et les aides indirectes aux entreprises ;

- plus généralement, assurer la sécurité juridique des interventions économiques des collectivités territoriales au regard du droit communautaire.

2. Une distinction entre le développement économique et la protection des intérêts économiques et sociaux de la population

• Le premier paragraphe (I) a pour objet de réécrire l'**intitulé du titre premier** du livre V (« Dispositions économiques ») de la première partie (« Dispositions générales ») du code général des collectivités territoriales afin de viser le « développement économique », en général, et plus seulement les « aides aux entreprises ».

Ce titre est plus conforme à la distinction entre les actions en faveur du développement économique, régies par les articles L. 1511-1 à L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, et les aides destinées à assurer la protection des intérêts économiques et sociaux de la population, régies par les articles L. 2251-1 et suivants, L. 3231-1 et suivants et L.4253-1 et suivants du même code.

3. Un schéma régional de développement économique

• *Le dispositif proposé par le projet de loi*

• Le deuxième paragraphe (II) tend à réécrire l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir l'élaboration d'un **schéma régional de développement économique** ayant vocation à constituer un cadre commun pour les interventions des collectivités territoriales.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1511-1 consacre le droit des collectivités territoriales et de leurs groupements, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, d'accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises, dans le cadre du régime défini aux articles L. 1511-2 à L. 1511-5 précités.

La modification proposée tend à affirmer la **responsabilité de la région en matière de développement économique** et son **rôle de coordination** des actions économiques des collectivités territoriales.

Les **compétences des départements et des communes** en matière de développement économique ne seraient **pas remises en cause**. Elles resteraient d'ailleurs explicitement consacrées, respectivement, aux articles L. 2251-1 et L. 3231-1 du code général des collectivités territoriales.

Aux termes de ces mêmes articles et de l'article L. 4253-1 du code général des collectivités territoriales, **l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi**. Telle est la raison pour laquelle le texte proposé précise que la région exerce ses responsabilités « *sans préjudice des missions incombant à l'Etat* ».

Le **schéma régional de développement économique**, principal instrument de la région au service de cette mission de coordination, devrait être élaboré en concertation avec les autres collectivités territoriales. Il serait approuvé par le conseil régional après avoir été soumis pour avis aux **chambres consulaires**. Les chambres régionales ne sont pas spécifiquement visées car il n'est pas apparu opportun d'exclure de la consultation des chambres aussi importantes que celles de Paris ou d'autres grandes villes.

En application de l'article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales, le projet de schéma devrait être également soumis pour avis au **conseil économique et social régional** préalablement à son adoption, à l'instar de tout document de programmation de la région. Une fois adopté, le schéma devrait être **communiqué au représentant de l'Etat dans la région**.

Ce schéma serait revêtu d'une certaine **valeur contraignante**, dans la mesure où le texte proposé pour les articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales prévoient, d'une part, que les départements et les communes ne pourraient participer au financement des régimes d'aides régionaux que dans le cadre d'une convention passée avec la région, d'autre part, que les aides à l'immobilier des collectivités territoriales devraient tenir compte du schéma.

Responsable du développement économique, la région serait chargée d'évaluer, dans un **rapport annuel** communiqué au préfet avant le 30 juin, les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire par l'ensemble des collectivités territoriales au cours de l'année civile précédente. Chaque régime d'aide autorisé par la Commission, après notification, doit en effet faire l'objet d'un rapport annuel à la Commission européenne.

Dans la mesure où le développement économique intéresse l'ensemble des collectivités territoriales, le préfet pourrait contraindre le président du conseil régional, en cas d'**atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région** :

- d'une part, organiser une concertation avec les présidents des conseils généraux, les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ;

- d'autre part, inscrire la question à l'ordre du jour de la réunion du conseil régional ou de la commission permanente la plus proche.

Le président du conseil régional pourrait bien évidemment en prendre lui-même l'initiative. Rien n'interdirait aux autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale de lui en faire également la demande mais il ne serait pas tenu d'y déférer.

Il convient d'observer qu'une réunion de la commission permanente dispenserait le président de l'obligation d'inscrire la question à l'ordre du jour de l'assemblée plénière. Il est vrai que les atteintes à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, par exemple la fermeture d'une entreprise, imposent des réponses rapides.

- *La position de la commission*

S'agissant du texte proposé par cet article pour l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, votre commission des Lois vous soumet **cinq amendements** ayant pour objet :

- au premier alinéa, outre des mesures de coordination, de précision et de clarification, d'imposer aux chambres consulaires un **délai** pour rendre leur avis sur le projet de schéma de développement économique ;

- de mentionner, après le premier alinéa plutôt qu'à l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, l'obligation faite aux départements, aux communes et à leurs groupements de **tenir compte des orientations du schéma** régional lorsqu'ils octroient des aides aux entreprises ;

- au deuxième alinéa, de préciser que le **rapport** de la région sur les aides économiques versées sur son territoire devrait être communiqué au représentant de l'Etat dans la région avant le 30 juin de l'année civile suivant l'année observée - la rédaction du projet de loi n'est pas très claire sur ce point et pourrait laisser croire que le rapport devrait être établi dans un délai de dix-huit mois - au lieu de six - à compter de la fin de l'année observée ;

- au dernier alinéa, de donner deux précisions.

4. Le rappel des règles du droit communautaire

- *Le dispositif proposé par le projet de loi*

- Le troisième paragraphe (III) tend à insérer un article L. 1511-1-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de **rappeler les règles du droit communautaire**.

En premier lieu, **il revient à l'Etat**, dans les conditions fixées par le règlement du Conseil n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne, **de notifier à la Commission européenne les projets d'aides ou de régimes d'aides** que les collectivités territoriales souhaitent mettre en œuvre.

Cette notification est obligatoire lorsque le projet ne relève pas d'un régime d'aides déjà approuvé par la Commission ou d'un règlement d'exemption pris en application du règlement n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE à certaines catégories d'aides d'Etat. A ce jour, quatre règlements ont été publiés :

- le règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis* ;

- le règlement de la Commission n° 70/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

- le règlement de la Commission n° 68/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation.

- le règlement de la Commission n° 2204/2002 du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à l'emploi.

En deuxième lieu, **les entreprises doivent reverser** aux collectivités territoriales et à leurs groupements **les aides jugées indues** par la Commission européenne ou la Cour de justice des communautés européennes.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 1511-1-1 dispose en conséquence que la collectivité territoriale serait tenue de procéder sans délai à cette récupération. A défaut, il tend à **permettre au représentant de l'Etat**, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, **de procéder d'office à l'émission du titre nécessaire à cette récupération**.

Il est ajouté que **les collectivités territoriales seraient tenues de supporter les conséquences financières** pouvant résulter, pour l'Etat, **de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération**. Cette charge constituerait ainsi une dépense obligatoire. L'Etat assume en effet, aux yeux des institutions européennes, la responsabilité de l'application des politiques communautaires.

La responsabilité étant le corollaire de la liberté, il semble légitime de prévoir, en droit interne, que les conséquences d'un manquement au régime des aides publiques aux entreprises soient assumées par leur auteur.

En troisième lieu, le dernier alinéa du texte proposé pour insérer un article L 1511-1-1 dans le code général des collectivités territoriales tend à prévoir que les obligations résultant de la procédure prévue à l'article 88-1 du traité instituant la Communauté européenne et celles résultant de la mise en œuvre des règlements d'exemption pris en application de l'article 89 dudit traité s'imposent aux collectivités territoriales lorsqu'elles concernent leurs dispositifs d'aide aux entreprises.

- *La position de la commission des Lois*

Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 1511-1-1 du code général des collectivités territoriales, votre commission des Lois vous soumet **trois amendements** rédactionnels ou de précision.

5. La suppression de la distinction entre aides directes et aides indirectes

- *Le dispositif proposé par le projet de loi*

- Le quatrième paragraphe (IV) a pour objet de réécrire l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales afin, d'une part, de **conforter le rôle de chef de file de la région** en matière de développement économique, d'autre part, de **supprimer la distinction entre les aides directes et les aides indirectes aux entreprises**.

Dans sa rédaction actuelle, issue de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'article L. 1511-2 dispose :

- que les aides directes revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations ;

- qu'elles sont attribuées par la région et que leur régime est déterminé par délibération du conseil régional ;

- que les départements, les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides directes dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Le rôle de chef de file de la région se limite donc aux aides directes. En application de l'article L. 1511-3, les aides indirectes sont librement octroyées par les autres collectivités territoriales ou leurs groupements, sous réserve de respecter les dispositions nationales régissant certaines d'entre elles ainsi que le droit communautaire de la concurrence.

La rédaction proposée est ambiguë. Elle semble avoir pour conséquence :

- de donner compétence au conseil régional pour définir le régime et décider de l'octroi de l'ensemble des aides au développement économique, à l'exception des aides à l'immobilier et des commissions dues sur les garanties d'emprunt, visées à l'article L. 1511-3, et des aides versées dans le cadre de convention avec l'Etat, visées à l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales ;

- de supprimer la distinction entre aides directes et aides indirectes, en imposant que les aides décidées par le conseil régional revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Comme le prévoit déjà l'article L. 1511-2, **les départements, les communes et leurs groupements ne pourraient participer au financement de ces aides que dans le cadre d'une convention passée avec la région.**

Les départements, les communes et les groupements de collectivités territoriales conserveraient ainsi la faculté d'intervenir en complément de la région sous réserve, en premier lieu, que cette dernière ait préalablement défini les conditions de sa propre intervention, en second lieu, qu'elle accepte de signer une convention précisant les conditions de leur participation au financement du régime mis en place au niveau régional.

Une circulaire du 16 janvier 2003, émanant du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, explicite ces dispositions :

« L'intervention du département ou de la commune doit donc respecter les conditions générales d'intervention fixées par la région dans sa délibération.

« Ainsi, dans le cadre d'un régime d'aide régional qui s'adresse d'une manière générale à l'ensemble des entreprises, la convention peut prévoir que le département pour des raisons juridiques ou économiques n'interviendra qu'en faveur de certaines d'entre elles.

« S'agissant de la participation financière de ces collectivités à la mise en œuvre des aides régionales, en l'absence d'indication précise dans les débats parlementaires sur ce point, il apparaît nécessaire que d'une manière globale, sur l'ensemble du régime, la région prévoie en tout état de cause l'inscription de crédits.

« Dans le cas contraire, les autres collectivités (départements, communes et groupements) ne « participeraient pas au financement » des aides régionales au sens de la loi et apparaîtraient comme finançant seules ces dispositifs, ce qui serait alors illégal.

« Si la loi organise une possibilité de cofinancement des aides directes définies au niveau régional, en revanche, elle ne précise pas le taux de financement que doit apporter chacune des collectivités locales. Celui-ci sera donc librement défini par la convention.

*« Par ailleurs, **le cofinancement peut indifféremment s'apprécier projet par projet ou de façon plus globale, au niveau du régime d'aide défini par la région.** Dans ce dernier cas, la participation financière de la région n'est pas nécessaire pour chacune des aides individuelles accordées dans le cadre du régime qu'elle a défini.*

*« Ainsi, **la convention peut prévoir que certaines entreprises seront aidées par la région et d'autres par le département.** Ce partage peut s'effectuer notamment selon le secteur d'activité concerné, le montant du projet, la taille des entreprises, ou la zone géographique visée... »*

• Le cinquième paragraphe (V) a pour objet de modifier l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales afin, d'une part, de déterminer les types d'aides que les collectivités territoriales et leurs groupements, en particulier les départements et les communes, peuvent attribuer seuls ou conjointement, d'autre part, de prévoir que ces aides devraient « tenir compte » des orientations du schéma régional de développement économique élaboré par le conseil régional.

Le régime des aides à l'immobilier serait rénové ; celui de la prise en charge des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédits resterait inchangé ; enfin, dans la logique de la suppression de la distinction entre aides directes et aides indirectes, la disposition selon laquelle les autres aides indirectes sont libres serait supprimée, d'autant que cette liberté n'était qu'apparente en raison du droit communautaire.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1511-3 dispose que la **vente ou la location de bâtiments** par les collectivités territoriales ou leurs groupements doit se faire aux conditions du marché. Il prévoit cependant qu'il peut être consenti des **rabais** sur ces conditions ainsi que des **abattements** sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens suivant des règles de plafond et de zone prévues par décret en Conseil d'Etat.

Sur le fondement de ces dispositions **trois types de rabais** peuvent être accordés par les collectivités locales sur le prix de vente et de location des bâtiments :

- les rabais consentis sur le prix de rénovation des bâtiments industriels existants ;

- les rabais consentis sur le prix de vente et de location des bâtiments dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire pour les projets industriels ;

- les rabais consentis sur le prix de vente et de location des bâtiments dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire pour les projets tertiaires.

Le deuxième alinéa de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales dispose que les **commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt** accordées par les établissements de crédit peuvent être prises en charge, totalement ou partiellement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette aide ne peut pas être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement.

Le dernier alinéa de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que les aides indirectes autres que les aides à l'immobilier d'entreprise et celles concernant la prise en charge des commissions de garanties d'emprunt sont libres.

Ces aides indirectes ne sont pas encadrées par des dispositions réglementaires. Toutefois, la jurisprudence a fixé certaines conditions à respecter pour l'une des aides indirectes « libres » la plus couramment utilisée : la vente ou la location de terrains par les collectivités locales aux entreprises. Dans un arrêt du 3 novembre 1997, « commune de Fougerolles », le Conseil d'Etat a admis la légalité d'une délibération du conseil municipal prévoyant la cession d'un terrain à une entreprise au franc symbolique dans la mesure où l'opération contenait des contreparties suffisantes pour la commune en termes d'intérêt général, et notamment en termes de créations d'emplois. Cette jurisprudence peut être étendue aux dispositifs qui prévoient la location de terrains communaux à une entreprise privée dès lors que sont prévues de réelles contreparties en termes d'intérêt général pour la commune.

Toutefois, ce dispositif présente des risques au regard des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne. En effet, par une décision du 12 juillet 2000, la Commission européenne a considéré qu'une aide accordée par deux collectivités locales à une entreprise sous la forme d'une vente de terrain à un prix inférieur à sa valeur était illégale.

La Commission a estimé que cette mesure constituait une aide à l'investissement en faveur de l'entreprise bénéficiaire, qui conformément aux dispositions de l'article 88-3 du traité CE, aurait du être notifiée et approuvée préalablement à sa mise en œuvre.

La modification proposée par le présent article consiste à **encadrer les différentes aides à l'immobilier actuellement consenties par les collectivités territoriales et leurs groupements.**

Ces aides pourraient prendre la forme de subventions ou de rabais sur le prix de vente, de location ou de location vente, de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée. Elles pourraient être versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire soit au maître d'ouvrage, ce dernier devant alors en faire bénéficier intégralement l'entreprise. Elles devraient donner lieu à l'établissement d'une **convention**. Le montant des aides serait calculé par référence aux conditions du marché, suivant des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 1511-4 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent imposer des garanties aux entreprises bénéficiaires d'un aide ainsi qu'à leurs dirigeants, ne serait pas modifié.

- *La position de la commission des Lois*

Le dispositif proposé laisse donc une **grande latitude** aux collectivités territoriales pour se répartir les tâches en matière de développement économique selon la double exigence de cohérence et de proximité des politiques publiques.

Les départements et les communes devraient ainsi aisément se voir confier par les régions l'attribution des aides aux petites entreprises, au commerce et à l'artisanat. En cas de mésentente, ils auraient la possibilité de verser seuls des aides à l'immobilier aux entreprises, en application du texte proposé pour l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, mais également de faire appel à l'Etat en ayant recours à la procédure de carence prévue par le texte proposé pour l'article L. 1511-5.

Plus préoccupante est la **définition limitative des formes d'aides** susceptibles d'être décidées par le conseil régional et accordées par l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.

En effet, les rédactions proposées pour les articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales pourraient laisser croire qu'en dehors des aides à l'immobilier et des commissions sur les garanties d'emprunt, les départements et les communes ne pourraient accorder d'autres formes d'aides que celles contrôlées par la région.

Rien n'est non plus indiqué sur l'articulation entre le régime des aides au développement économique et celui des aides en faveur de la protection des intérêts économiques et sociaux de la population, définies au titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales.

Afin de lever ces ambiguïtés, votre commission des Lois vous soumet **deux amendements** de réécriture du texte proposé par cet article pour les articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, afin :

- de **préciser que le rôle de chef de file de la région en matière de développement économique porte sur les aides qui revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations ;**

- d'indiquer plus explicitement que les départements, les communes et leurs groupements ne peuvent participer au financement de ces aides qu'à la condition d'avoir passé une convention avec la région ;

- de permettre aux départements, aux communes et à leurs groupements de continuer à accorder seuls ou conjointement, dans le respect du droit communautaire de la concurrence et en tenant compte du schéma régional de développement économique, des aides actuellement qualifiées d'indirectes (conseils de gestion, réalisation d'études, mise à disposition de locaux commerciaux) et des aides aux entreprises en difficulté ou au maintien des services en milieu rural.

6. Le recours possible à l'Etat

● Le sixième et dernier paragraphe (VI) de cet article tend à réécrire l'article L 1511-5 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux départements, aux communes et à leurs groupements d'accorder des aides au développement économique en cas de **carence de la région**, sous réserve de conclure une convention avec l'Etat.

Dans sa rédaction actuelle, issue de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, l'article L. 1511-5 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. »

Il ressort notamment de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la légalité des conventions passées en application de l'article L.1511-5 du code général des collectivités territoriales est subordonnée au respect des conditions de forme et de procédure suivantes :

- une convention spécifique doit être conclue (Conseil d'Etat 18 novembre 1991, département des Alpes-maritimes) ;

- la convention doit porter sur des actions préalablement définies et non sur une politique globale de soutien au développement économique local.

- les aides mises en œuvre dans le cadre de cette convention doivent respecter les règles communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises issues de l'application des articles 87 et 88 du traité CE.

Ces conventions sont actuellement conclues dans trois cas :

- pour des opérations ponctuelles associant l'Etat et les collectivités locales en faveur d'un projet d'investissement lié à l'implantation ou au développement d'une ou de plusieurs entreprises déterminées. A l'occasion de l'implantation d'une grande entreprise ou d'une de ses filiales, il apparaît souvent nécessaire de mettre en place un dispositif d'aide spécifique associant l'Etat et l'ensemble des collectivités territoriales concernées, sous réserve des dispositions du droit communautaire ;

- pour autoriser les collectivités locales à intervenir dans le cadre de régimes d'aides mis en œuvre par l'Etat (mise en œuvre du fonds de développement des PMI, du fonds régional d'aide au conseil, de la prime d'orientation agricole...);

- pour autoriser les collectivités locales à intervenir dans le cadre de régimes d'aides locaux spécifiques, à la condition que la mise en œuvre du régime d'aide envisagé ait été négociée avec la Commission européenne spécifiquement pour l'intervention des collectivités locales, ou que le régime d'aides entre dans le cadre d'un règlement d'exemption.

Depuis la publication de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ce type de conventions ne présente d'intérêt pour les régions que dans l'hypothèse où elles prévoient, en sus de la mise en œuvre d'un régime d'aides, un engagement financier réciproque avec l'Etat, par exemple dans le cadre du contrat de plan. Elles peuvent alors servir de document de programmation financière.

En revanche, l'article L. 1511-5 permet aux départements, aux communes et aux groupements de collectivités territoriales de mettre en œuvre une aide ou un régime d'aides directes non prévu au niveau régional, dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat. La circulaire du 16 janvier 2003 précitée appelle toutefois l'attention des préfets sur le fait que cette procédure ne doit pas devenir systématique, ce qui aurait pour effet de vider de leur portée les dispositions issues de la loi du 27 février 2002 confiant à la région un rôle de chef de file en matière d'aides directes aux entreprises.

La réforme proposée a pour objet de tirer toutes les conséquences du rôle de chef de file dévolu à la région en matière de développement économique.

Ne pouvant intervenir en matière de développement économique sans l'accord de la région, sauf pour l'octroi des aides à l'immobilier et la prise en charge des garanties d'emprunt, les communes, les départements et les groupements de collectivités territoriales devraient lui soumettre leurs projets d'aide ou de régime d'aides.

Il est désormais prévu que la région devrait motiver son refus d'intervenir. Dans ce cas ainsi qu'en l'absence de réponse dans un délai de deux mois, la collectivité ou le groupement de collectivités territoriales pourrait demander à conclure une convention avec l'Etat afin de mettre en œuvre son projet.

Le préfet conserverait toute latitude pour apprécier l'opportunité de signer une telle convention. Dans l'hypothèse où il ferait droit à cette demande, il devrait porter le projet de convention à la connaissance du conseil régional, afin qu'il puisse faire valoir ses observations, puis lui transmettre copie de la convention définitive.

S'agissant du texte proposé pour l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de précision.

Elle vous soumet également un **amendement** ayant pour objet de compléter cet article par un nouveau paragraphe afin de tirer la conséquence de la suppression de la distinction entre aides directes et aides indirectes au titre V du livre II de la deuxième partie, au titre III du livre II de la troisième partie et au chapitre III du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

Article 2

Transfert aux régions des instruments financiers déconcentrés de l'Etat au service du développement économique

Cet article a pour objet de poser le principe du transfert aux régions des instruments financiers déconcentrés de l'Etat au service du développement économique.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

Sont visés les crédits consacrés, d'une part, aux aides individuelles aux entreprises et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée, d'autre part, les ressources consacrées aux actions territorialisées du Fonds d'intervention pour les services (FISAC), l'artisanat et le commerce ainsi qu'aux dispositifs d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN).

Ces instruments relèvent de trois ministères : celui de l'économie, des finances et de l'industrie d'une part, celui de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, d'autre part, enfin, celui des Affaires sociales et de l'emploi.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le montant des crédits transférés atteindrait **238 millions d'euros**. Il s'agit, outre les crédits FISAC (56 millions) et EDEN (52 millions) :

- des aides individuelles aux PMI telles celles du fonds de développement des PMI (FDPMI), du fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL), du fonds régional d'aide au conseil (FRAC) et des aides « ATOUT » de diffusion des technologies (92,5 millions d'euros) ;

- de la prime d'orientation pour les entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires (10 millions d'euros) ;

- des aides au soutien régional au développement économique à l'international des entreprises (9,5 millions d'euros) ;

- des aides aux exploitations forestières et aux entreprises de première transformation du bois d'œuvre (7,5 millions d'euros) ;

- des chèques conseil (6 millions d'euros) ;

- ou encore des fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels (4,5 millions d'euros).

Il est cependant prévu que le montant des ressources transférées serait amputé des crédits nécessaires à la création, en loi de finances, d'un **fonds de solidarité économique permettant à l'Etat de conserver des moyens**

d'intervention pour mener des actions correspondant à des politiques transversales, à des soutiens d'urgence au titre de la solidarité nationale et à des actions spécifiques de portée nationale.

Ainsi l'Etat participe, au travers des crédits du FISAC, à **l'indemnisation des commerçants, artisans et petites entreprises de services victimes de catastrophes naturelles de grande ampleur** (5,2 millions d'euros consommés en 2000 au titre de la tempête de décembre 1999, 2,3 millions pour les départements inondés de Bretagne et de Loire-Atlantique en 2001, ou encore 13 millions après les inondations du Sud-Est de la France en 2002), de **catastrophes technologiques** (2,3 millions à la suite de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse) ou de **circonstances exceptionnelles** (déménagement de Viry en 2002), mais qu'il est également sollicité pour participer au **traitement socio-économique « d'accidents économiques » majeurs**, comme celui, par exemple, de Moulinex.

2. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois constate en premier lieu que cet article est dépourvu de portée normative. Aux termes de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le transfert des crédits concernés ne peut en effet être effectué que par une loi de finances.

Les indications fournies dans l'exposé des motifs n'apportent ainsi aucune assurance ni sur la nature ni sur le montant des crédits qui seront transférés.

Toutefois, le maintien de cette disposition peut sembler utile pour marquer la volonté du Parlement d'un approfondissement de la décentralisation.

En second lieu, la rédaction de cet article laisse en suspend un grand nombre de questions, concernant les modalités du transfert des crédits, le régime des crédits transférés, la situation des personnels de l'Etat qui en assurent la gestion et l'exclusion des aides collectives aux entreprises.

Selon les explications données à votre rapporteur pour avis, le montant des crédits de chaque fonds serait évalué par référence à la moyenne des trois ou cinq années antérieures de consommation des crédits concernés, après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges. Leurs montants respectifs seraient ensuite réunis au sein d'une ligne budgétaire unique et feraient l'objet d'une dotation spécifique aux collectivités territoriales. Votre commission des Lois sera vigilante sur les règles d'indexation de cette dotation.

En n'évoquant qu'un transfert de crédits et non un transfert de compétences, cet article ne permet pas de savoir si les régions auraient la faculté de décider de la fongibilité des crédits et des conditions de leur octroi ou si les dispositifs qu'ils financent actuellement demeureront définis au plan national, leur laissant ainsi un simple rôle de guichet.

De la même façon, la rédaction proposée ne garantit nullement aux régions le transfert des personnels chargés de la gestion de ces crédits. L'article 77 du présent projet de loi prévoit en effet le transfert des « *services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales par la présente loi* ». A titre d'exemple, ce sont les préfetures de département et de région qui instruisent à titre principal, au niveau local, les dossiers du FISAC, du développement économique des chambres de métiers et des contrats de plan Etat-région, en liaison avec les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat.

Enfin, l'exclusion des aides collectives, telles que les aides à la recherche, aux transferts de technologie, les crédits ANVAR - des crédits pour l'essentiel gérés actuellement par les directions régionales à l'industrie, à la recherche et à l'environnement - du champ des crédits transférés risque de susciter une certaine confusion dans la répartition des compétences entre l'Etat et les régions en matière de développement économique et d'engendrer une complexité inutile dans la gestion des soutiens aux entreprises, qui devront continuer à s'adresser à deux guichets.

Aussi votre commission des Lois vous soumet-elle un **amendement** de réécriture de cet article ayant pour objet :

- d'une part, d'affirmer la compétence des régions pour accorder les aides aux entreprises attribuées par l'Etat antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée, sous réserve des actions relevant de la solidarité nationale, afin de permettre le transfert des personnels chargés de la gestion de ces crédits ;

- d'autre part, de prévoir que le régime de ces aides sera fixé par le conseil régional.

S'agissant de la question du transfert des aides collectives de l'Etat aux entreprises, elle s'en remet à l'expertise de votre commission de Affaires économiques.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

**CHAPITRE ADDITIONNEL
APRÈS LE CHAPITRE PREMIER
LE TOURISME**

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à insérer, dans le titre premier du présent projet de loi, un chapitre additionnel après le chapitre premier regroupant les articles de ce texte consacrés au tourisme.

Il semble logique que ces dispositions soient identifiées au sein d'un chapitre spécifique, à l'instar de celles consacrées au développement économique et à la formation professionnelle.

Article 3

(art. 2, 3, 4 et 5 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992)

**Répartition des compétences dans le domaine du tourisme -
Transfert aux départements du classement des équipements
et organismes de tourisme**

Cet article a pour objet, d'une part, de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine du tourisme, d'autre part, de confier aux départements la mise en œuvre des procédures de classement des équipements, organismes et activités touristiques.

1. Le droit en vigueur

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** dans ce domaine 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.* »

Si les communes, les départements et les régions disposent de quelques attributions spécifiques, le partage de leurs compétences nécessite donc des mécanismes de concertation.

- *Les compétences spécifiques des collectivités locales*

Les **communes** ont reçu des compétences propres en ce qui concerne la réalisation et la gestion de certains aménagements et équipements à vocation touristique, en particulier les ports de plaisance, les remontées mécaniques ou encore les zones de mouillage. Elles peuvent réaliser des zones d'aménagement concerté ayant pour objet le développement des loisirs et du tourisme. Leur responsabilité est particulièrement soulignée par

les lois n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Enfin, les compétences des communes en matière d'urbanisme et de police administrative trouvent à s'appliquer aux activités touristiques.

Les **départements** ont une vocation particulière en matière de développement du tourisme rural. Ils établissent un programme d'aide à l'équipement rural, un plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées et peuvent élaborer un plan départemental de randonnées nautiques.

Ils ont obtenu le transfert dans leur dotation globale d'équipement, des subventions de l'Etat au titre de la modernisation de l'hôtellerie rurale et accordent de nombreuses aides aux hébergements touristiques ruraux (gîtes, chambres d'hôte, campings à la ferme...)

Enfin, la loi du 23 décembre 1992 leur confère la possibilité d'établir un schéma d'aménagement touristique départemental, qui doit prendre en compte les orientations définies par le schéma régional du développement du tourisme et des loisirs.

Les **régions** constituent, quant à elles, 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.

On notera que la loi leur fait obligation de créer des comités régionaux du tourisme, même si 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. La création d'offices municipaux et de comités départementaux du tourisme est, quant à elle, facultative.

- *Les compétences générales*

Les **types d'interventions** des collectivités territoriales en faveur du développement du tourisme se sont **diversifiés**. Les régions, les départements et les communes organisent, selon des modalités diverses, un service destiné à **accueillir** et à **informer** les touristes. Elles engagent des actions de **promotion** de leur territoire -participation à des foires, publicité, édition de documentation- et s'efforcent de mettre en place des outils facilitant la **commercialisation** des produits touristiques. Elles réalisent des équipements en infrastructures (travaux de voirie notamment) et en superstructures (ports de plaisance, remontées mécaniques) ou accordent des aides aux entreprises et organismes qui interviennent dans le secteur du tourisme. Elles s'efforcent également de mettre en place des **animations** –fêtes, spectacles. Enfin, elles sont chargées d'établir des statistiques et de **mener des études**, surtout les régions, qui ont mis en place, avec l'INSEE, des **observatoires régionaux du tourisme**.

Les interventions des collectivités locales trouvent leurs limites dans le nécessaire respect du **principe de la liberté** du **commerce** et de **l'industrie**, des règles d'aménagement et d'urbanisme et dans la prise en compte des risques financiers.

- *Les compétences de l'Etat*

Selon les termes de la loi du 23 décembre 1992, l'Etat définit et met en œuvre la **politique nationale du tourisme**.

A l'instar des collectivités locales, il **exerce la plupart des missions** que lui a reconnues le législateur **en liaison, en coopération ou concurremment avec les collectivités territoriales** ou l'une de leurs structures : 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 ; il définit et conduit les opérations de promotion touristique nationale en liaison et en coopération avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés ; il favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme ; il apporte son concours aux actions de développement touristique engagées par les collectivités territoriales, notamment par la signature des contrats de plan avec les régions.

Seules deux catégories de compétences lui sont **reconnues à titre exclusif** : d'une part, la détermination et la mise en œuvre des procédures d'agrément et de **classement** des équipements, organismes et activités touristiques, selon des modalités fixées par décret, d'autre part, la fixation des règles et des orientations de la **coopération internationale** dans le secteur du tourisme et leur mise en œuvre, notamment au sein des organisations internationales compétentes.

Le **classement** est une décision administrative qui consiste à insérer un hébergement dans une catégorie définie par des normes ayant pour objet essentiel le confort de l'établissement, afin d'assurer l'information des touristes.

L'**agrément** est un acte par lequel une autorité administrative confère à un organisme, outre une reconnaissance, le bénéfice de certains avantages, facultés ou prérogatives.

Organisé dès le 7 juin 1937 pour les hôtels de tourisme, le classement concerne aujourd'hui toutes les formes classiques de l'hébergement touristique (hôtels, meublés, campings) aussi bien que les formes nouvelles (villages de vacances, parcs résidentiels de loisirs).

Les **normes** de classement (de confort, de qualité des équipements et des services, d'accessibilité aux personnes handicapées, etc.) doivent être adaptées aux évolutions techniques et aux goûts de la clientèle. Aussi, les sources juridiques du classement sont elles à la fois **instables** et **complexes**. Des régimes différents coexistent bien souvent, afin de laisser aux gestionnaires d'hébergements le temps de s'adapter aux nouvelles normes.

La décision de **classement** est prise par **arrêté du préfet** du département, après avis de la commission départementale de l'action touristique⁸. La procédure varie selon les catégories d'hébergement.

Des **agréments** sont souvent imposés pour l'octroi des aides publiques aux villages de vacances et aux terrains de campings gérés par des organismes à but non lucratif, ainsi qu'aux maisons familiales. A titre d'exemple, les terrains de campings ne peuvent ainsi recevoir d'aides de l'Etat ou des collectivités locales qu'après avoir obtenu un agrément préfectoral⁹.

- *Une harmonisation et une clarification nécessaires*

La concurrence des compétences des collectivités publiques nécessitait une certaine harmonisation, dont l'instrument principal reste la **contractualisation**. Les contrats de plan conclus entre les régions, les autres collectivités locales et l'Etat définissent ainsi la participation de chaque partenaire à la réalisation d'un objectif précis.

La technique de la **concertation** est également utilisée puisque l'avis ou l'accord de l'organe délibérant d'une collectivité concernée est souvent requis lorsque la décision est prise par l'Etat ou une autre collectivité dont

⁸ Créées en 1965, régies par le décret n° 85-249 du 15 février 1985, les commissions départementales de l'action touristique sont présidées par le préfet et composée de membres permanents, représentants de l'administration, des comités départementaux du tourisme et des chambres consulaires, et de membres siégeant uniquement pour les affaires qui les intéressent. Elles sont chargées de donner un avis au préfet sur toutes les affaires touristiques relevant des attributions de l'Etat..

⁹ Arrêté du 11 mars 1976.

le territoire inclut celui de la première. Ainsi, les départements doivent-ils demander l'avis des communes intéressées avant d'élaborer les plans départementaux de randonnées pédestres et équestres. De même les conseils généraux sont consultés à propos de la création de parcs naturels nationaux ou régionaux.

L'organisation de l'harmonie et de la cohérence des interventions des collectivités publiques dans le domaine du tourisme constituait l'un des objectifs majeurs de la loi du 23 décembre 1992. D'aucuns ont regretté que l'objectif de l'harmonisation des compétences ait pris le pas sur celui de leur répartition¹⁰.

Aussi la **loi n° 2002-2 du 22 janvier 2002 relative à la Corse** a-t-elle donné compétence à la collectivité territoriale de Corse pour :

- déterminer et mettre en oeuvre, dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable, les orientations du développement touristique de l'île ;

- définir, mettre en oeuvre et évaluer la politique du tourisme de la Corse et les actions de promotion qu'elle entend mener ;

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

- coordonner les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques en Corse ;

- décider du classement des stations mentionnées aux articles L. 2231-1 et L. 2231-3 du code général des collectivités territoriales ;

- déterminer les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement de différents équipements et organismes de tourisme (hôtels et résidences de tourisme, terrains de campings aménagés, villages de vacances, villas, appartements et chambres meublés loués à la semaine, restaurants de tourisme, offices de tourisme et offices du tourisme).

Peu après, la **loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé le rôle des régions** dans le domaine du tourisme en donnant compétence au conseil régional, sur le modèle des dispositions contenues dans la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, d'une part, pour assurer le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région, d'autre part, pour **coordonner**

¹⁰ Pierre Py, *La loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme*, *Revue de droit public*, 1994, page 215.

les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.

Dans sa rédaction initiale, cet article, introduit par le Sénat en première lecture à l'initiative de votre commission des Lois, donnait également compétence à la région pour déterminer et mettre en œuvre les procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques, mais non des stations de tourisme. La commission mixte paritaire n'a toutefois pas retenu cette disposition.

Le présent projet de loi tend à poursuivre cette entreprise de clarification.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le 1^o tend à réécrire l'article 2 de la loi du 23 décembre 1992 précitée afin de redéfinir les **missions de l'Etat**.

Il resterait bien évidemment chargé de la **définition de la politique nationale du tourisme** et devrait **associer les collectivités territoriales à sa mise en œuvre**, comme le prévoit l'article 5 de la loi du 13 décembre 1992.

Sa responsabilité à l'égard de la **coopération internationale** dans le domaine du tourisme serait clairement et succinctement affirmée. Dans sa rédaction actuelle, l'article 2 dispose qu'il « *fixe les règles et les orientations de la coopération internationale dans le domaine du tourisme et en assure la mise en oeuvre, notamment au sein des organisations internationales compétentes.* »

Comme aujourd'hui, il devrait définir et conduire les **opérations nationales de promotion touristique** en liaison avec les collectivités territoriales et les professionnels intéressés.

Enfin, l'Etat serait compétent pour :

- élaborer et mettre en œuvre la réglementation des activités touristiques, notamment celles relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours ;

- fixer, par décret, les règles de classement et d'agrément des équipements et des organismes touristiques, l'élaboration des règles de procédures relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement étant quant à elles décentralisée en application du 3^o ;

- assurer le recueil, l'analyse et la diffusion de données statistiques nationales dans le domaine du tourisme.

La disposition selon laquelle « *L'Etat favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme [et] apporte son concours aux actions de développement 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* » serait supprimée.

- Le 2° tend à modifier l'article 4 de la loi du 23 décembre 92 afin de **conforter le rôle des régions** en affirmant, à titre liminaire, leur compétence pour animer et coordonner les initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme.

- Le 3° tend à compléter l'article 5 afin de confier au **département** compétence pour :

- déterminer les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement des équipements et organismes de tourisme ;

- décider du **classement** ou de l'**agrément** de ces équipements ou organismes. Cette décision serait prise par arrêté du président du conseil général, après consultation d'une commission comprenant au moins un tiers de membres du conseil général et un tiers au moins de représentants des professions touristiques.

- En conséquence, le 4° tend à :

- supprimer le dernier alinéa de l'article 4, issu de la loi du 27 février 2002 précitée, qui confiait déjà à la région la coordination, mais non l'animation, des initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques ;

- abroger l'article 3, dont les dispositions seraient désormais inutiles dans la mesure où elles prévoient que « *Les collectivités territoriales sont associées à la mise en oeuvre de la politique nationale du tourisme [et] conduisent, dans le cadre de leurs compétences propres et de façon coordonnée, des politiques dans le domaine du tourisme.* »

3. La position de la commission des Lois

La principale modification proposée par le présent article tient, en définitive, à la **décentralisation du classement et de l'agrément des équipements et organismes de tourisme**.

Votre commission des Lois ne peut que s'en féliciter puisqu'elle l'avait proposée lors de la première lecture de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, avant que la commission mixte paritaire n'y renonce.

Elle persiste cependant à considérer que **la région constitue l'échelon idoine pour exercer cette compétence**. Le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, issu de la révision du 28 mars 2003, dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.* » Les départements sont en effet à la fois trop nombreux et trop proches du terrain pour garantir la cohérence et la sérénité des décisions de classement ou d'agrément.

Cette analyse est confortée par l'Assemblée des départements de France, selon laquelle « *l'attribution aux départements de cette mission risque, d'une part de générer des divergences d'interprétation contraires à l'objet recherché, d'autre part, n'a jamais été demandé par les départements.* »

En conséquence, fidèle à la position adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, votre commission des Lois vous soumet un **amendement tendant à transférer à la région la compétence pour, d'une part, décider du classement ou de l'agrément des équipements et organismes de tourisme, d'autre part, déterminer les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement**. Cet amendement prévoit également la **mise à disposition** de la région des agents de l'Etat qui assurent actuellement la mise en œuvre de cette compétence dans les préfetures de département.

Elle vous soumet également un **amendement de précision** ayant pour objet de confier à l'Etat la définition des normes, et non des règles, de classement et d'agrément afin d'éviter toute confusion avec les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Réforme par voie ordonnance des organismes chargés de la promotion du tourisme

Cet article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une réforme des organismes chargés de la promotion du tourisme.

1. Le droit en vigueur

Les communes disposent de nombreux instruments d'intervention dans le domaine du tourisme.

Ainsi, les **offices de tourisme et syndicats d'initiative** (OT-SI) sont des associations de la loi de 1901 créées par les professionnels.

Les **offices municipaux du tourisme** sont des établissements publics industriels et commerciaux institués par la loi du 10 juillet 1964 pour les stations classées et autorisés pour les communes littorales au sens de la loi du 3 janvier 1986. Contrôlés étroitement par le conseil municipal, ils peuvent beaucoup plus facilement recevoir des fonds publics et assurer une coordination efficace des acteurs du tourisme local. Pourtant, la formule connaît un succès limité, sans doute en raison des rigidités de gestion qu'implique leur statut d'établissement public.

Les conseils municipaux peuvent également créer des **offices du tourisme**, en application de la loi du 23 décembre 1992, et leur donner la nature juridique de leur choix. Ces organismes sont généralement chargés de missions d'accueil, d'information des touristes et de promotion de la commune.

Enfin, les **sociétés d'économie mixte locales** et les **chambres de commerce et d'industrie** peuvent être chargées de la gestion d'équipements touristiques.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, on, dénombre actuellement **140 établissements publics à caractère industriel et commercial, dénommés offices du tourisme, et 3.451 offices de tourisme**, dont 3.426 associations, 4 sociétés d'économie mixte et 21 régies.

Reconnus implicitement par la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, puis officiellement par la loi du 23 décembre 1992, les **comités départementaux du tourisme** constituent les outils majeurs de préparation et d'exécution de la politique touristique des conseils généraux. Afin d'améliorer l'efficacité de leur action, les comités départementaux du tourisme ont créé, avec d'autres partenaires (chambres de commerce et d'agriculture, offices de tourisme et syndicats d'initiative, syndicats professionnels), des services d'accueil.

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 oeuvrant dans le secteur du tourisme, de communes touristiques et de leurs groupements.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à unifier et à réformer, par voie d'ordonnance, le régime juridique des offices du et de tourisme. Sur le plan formel, ses dispositions sont conformes à la Constitution.

En vertu du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

Tout en écartant tout rapprochement entre ces dispositions et celles du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a néanmoins considéré qu'elles devaient être entendues « *comme faisant obligation au Gouvernement d'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* » (décision DC n° 76-72 du 12 janvier 1977).

En l'espèce, la **finalité** de l'habilitation demandée est présentée par l'exposé des motifs du projet de loi aux termes duquel l'ordonnance aura pour objet de « *modifier les règles de constitution et d'administration des organismes de promotion touristique.* »

La loi d'habilitation doit, par ailleurs, préciser les « **domaines d'intervention** » des mesures envisagées (Conseil constitutionnel, décisions n° 287-DC des 25-26 juin 1986 et 99-421 du 16 décembre 1999).

Le présent article respecte cette obligation en énonçant que seraient modifiées les dispositions relatives :

- d'une part, aux conditions dans lesquelles une commune ou un groupement de communes peut instituer, par délibération de son organe délibérant, un organisme chargé de la promotion du tourisme ;
- d'autre part, aux statuts et aux ressources de ces organismes.

Comme l'a rappelé la décision précitée du Conseil constitutionnel, relative à la loi d'habilitation portant sur la codification, « *la loi d'habilitation ne saurait permettre l'intervention d'ordonnances dans des domaines réservés par les articles 46, 47, 47-1, 74 et 77 de la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* ».

Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, l'habilitation ne vaudra que « *pour un délai limité* ». Les ordonnances devront, en effet, être prises dans un délai d'**un an** suivant la publication de la loi.

Conformément au dernier alinéa de l'article 38, passé ce délai, les ordonnances ne pourront plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

En outre, l'ordonnance - qui devra être prise en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat - entrera en vigueur dès sa publication mais deviendra caduque si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par le présent article, soit dans un délai d'**un an** à compter de la publication de l'ordonnance.

3. La position de la commission des Lois

Tout en souscrivant à l'objectif poursuivi, votre commission des Lois ne peut accepter la méthode proposée qui conduirait à un dessaisissement du Parlement sur une réforme qui intéresse au plus au point les communes.

Aussi vous soumet-elle un **amendement** ayant pour objet d'effectuer directement la réforme envisagée et consistant à :

- étendre à l'ensemble des communes et établissements publics de coopération intercommunale la faculté de créer un office de tourisme sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial ;

- clarifier les missions des offices autres que celles, traditionnelles d'accueil et d'information des touristes ;

- préciser les conditions dans lesquelles la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut instituer un office de tourisme et déterminer son statut, en gestion directe ou déléguée, ainsi que ses ressources ;

- harmoniser la désignation de ces organismes en retenant l'appellation « office de tourisme ».

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié**.

CHAPITRE II LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Dans le prolongement des attributions qui lui étaient données en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de planification, la **région** a reçu, par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, une **compétence de droit commun** en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Cette compétence générale a été renforcée, pour ce qui concerne les jeunes, par la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 puis à nouveau, en 2002, par les lois n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

En dépit de ces réformes, **l'Etat conserve**, en droit et en fait, **une place encore très importante dans le dispositif de la formation professionnelle**. Outre sa responsabilité de définition du cadre juridique des interventions, sa compétence d'attribution englobe les études et actions expérimentales et les actions de portée générale, non susceptibles d'être rattachées à une région déterminée, qu'il mène via la commande publique passée à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, qui perçoit 700 millions d'euros au titre de la commande de prestations de formation et d'orientation et 150 millions d'euros au titre de la rémunération des stagiaires.

La compétence de l'Etat couvre également les stages créés en application de programmes établis au titre des orientations prioritaires définies par le comité interministériel de la formation professionnelle et de l'emploi ainsi que les actions en direction de publics particuliers (détenus, réfugiés, éducation surveillée, personnes handicapées). Au titre de sa politique de l'emploi et de la formation professionnelle, l'Etat finance les actions de formation en direction des demandeurs d'emploi adultes non indemnisés par le régime d'assurance-chômage, pour un montant de 300 millions d'euros par an.

Le présent chapitre, composé des articles 5 à 11, tend à **donner pleine compétence à la région en matière de formation professionnelle**.

Article 5

(art. L. 214-12 du code de l'éducation, art. L. 118-7, intitulé et chapitres premier et II du titre IV du livre IX du code du travail,)

Extension des compétences des régions en matière de formation professionnelle

Cet article a pour objet d'étendre les compétences des régions dans le domaine de la formation professionnelle.

1. Une pleine compétence de la région dans le domaine de la formation professionnelle

- *Le dispositif proposé par le projet de loi*

• Le premier paragraphe (I) tend à réécrire l'article L 214-12 du code de l'éducation afin de confier à la **région** :

- la définition et la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ;

- la mission de contribuer à assurer l'assistance aux candidats pour la validation des acquis de l'expérience ;

- l'organisation des actions destinées à répondre aux besoins d'apprentissage et de formation, en veillant tout particulièrement à organiser des formations permettant d'acquérir certaines qualifications¹¹.

- l'accueil en formation de la population active dans son ressort ou dans une autre région si la formation désirée n'est pas accessible dans son ressort, étant précisé que, dans ce dernier cas, les régions concernées doivent régler par convention les conditions du partage de la prise en charge de la formation.

- *La position de la commission des Lois*

Votre rapporteur observe que la rédaction proposée pour l'article L. 214-12 du code de l'éducation **supprime toute mention des compétences** précédemment évoquées **de l'Etat**.

Cette omission délibérée a pour objet de donner une pleine compétence de la région en matière de formation professionnelle, l'Etat n'intervenant plus qu'au titre de la politique de l'emploi.

La tentative de clarification mérite d'être saluée mais suscite quelques interrogations. Il est peu probable que les régions se substituent à l'Etat pour

¹¹ Il s'agit des qualifications mentionnées à l'article L. 900-3 du code du travail, c'est-à-dire une qualification entrant dans le champ d'application de l'article 8 de la loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique, reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ou figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle.

conduire des actions de portée nationale en faveur de publics spécifiques tels que les détenus, réfugiés, les mineurs relevant de l'éducation surveillée, ou encore les personnes handicapées. Sans doute des dispositions spécifiques existent-elles, notamment dans le code du travail, pour donner un fondement juridique aux interventions de l'Etat. Ce fondement est-il suffisamment solide ? Votre commission des Lois s'en remet sur ce point à l'analyse de votre commission des Affaires sociales et de son rapporteur Mme Annick Bocandé.

Elle vous soumet en revanche un **amendement** ayant pour objet, outre des précisions, de prévoir que la région, compétente en matière de formation initiale, assure l'accueil en formation de l'ensemble de la population et non des seuls actifs.

2. Des conditions d'octroi de la prime d'apprentissage renvoyées au pouvoir réglementaire

- *Le dispositif proposé par le projet de loi*
 - Le deuxième paragraphe (II) tend à réécrire l'article L. 118-7 du code du travail afin de **confirmer la compétence de la région pour verser aux employeurs l'indemnité compensatrice forfaitaire** auxquels ouvrent droit les contrats d'apprentissage.

Cette compétence serait **encadrée par un décret** fixant :

- les modalités d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire,
- les conditions dans lesquelles l'employeur est tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues,
- les conditions et limites dans lesquelles le montant et les éléments de cette indemnité peuvent varier dans chaque région.

Le régime de l'indemnité compensatrice forfaitaire, destinée à compenser le temps que consacre l'entreprise à la formation de son apprenti, en particulier celui du maître d'apprentissage, est actuellement fixé par la loi.

Aux termes de l'article L. 117-8 du code du travail, cette « prime d'apprentissage » se compose :

- d'une **aide à l'embauche**, 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 et calculée en fonction, notamment, de l'âge et de la durée de la formation.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a donné compétence aux régions pour accorder les indemnités servies au titre des contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} janvier 2003, les autres restant à la charge de l'Etat jusqu'à leur terme, soit au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005.

Les conditions du transfert aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des ressources destinées à compenser la charge du versement de l'indemnité ont été fixées par la **loi de finances pour 2003**. Le montant global de la dotation allouée aux régions s'est élevé à 42,4 millions d'euros.

Un décret devait être pris après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue afin de fixer les conditions et limites dans lesquelles le montant et les éléments de cette indemnité pourraient varier dans chaque région. Il n'a pas encore été publié.

Les **novations** introduites par le projet de loi tiennent donc :

- à la possibilité de **fixer par décret les modalités d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire**, alors qu'elles sont actuellement encadrées par la loi ;

- à la **suppression de l'avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue** sur ce décret. 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, désignés selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. Il est chargé d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue.

Elles ne s'appliqueraient qu'aux contrats conclus à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2005.

- *La position de la commission des Lois*

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet :

- de **confier au conseil régional le soin de déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire**, un décret en Conseil d'Etat devant simplement fixer le montant minimal de l'indemnité compensatrice forfaitaire et les conditions dans lesquelles l'employeur est tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues ;

- de **prévoir un avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue** sur ce décret.

Compte tenu des enjeux financiers qui s'attachent à la prime d'apprentissage, pour les régions comme pour les partenaires sociaux (près d'un milliard d'euros), il est important que leurs représentants soient associés à l'élaboration de ce décret.

3. La mention des compétences de la région dans le code du travail, « code suiveur » du code de l'éducation

- *Le dispositif proposé par le projet de loi*

- Le troisième paragraphe (III) du présent article tend :

- d'une part, à **récrire l'intitulé du titre IV** (« De l'aide de l'Etat ») du livre IX (« De la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente ») du code du travail désormais consacré à la « contribution de l'Etat et des régions » ;

- d'autre part, à **transformer les chapitres premier** (« De l'aide de l'Etat aux actions de formation professionnelle ») **et II** (« De l'aide de l'Etat au remplacement de certains salariés en formation ») de ce titre respectivement **en un chapitre II et un chapitre III**, afin de permettre l'insertion d'un nouveau chapitre I consacré à la contribution de la région à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

- Par coordination, le quatrième paragraphe (IV) tend à insérer un nouveau chapitre Ier dans le titre IV du livre IX du code du travail intitulé : « De la contribution de la région ».

Ce chapitre serait composé de **trois articles**, dont les **numéros** proposés seraient **erronés** :

- un article L. 940-1, inséré par le présent article, ayant pour objet de rappeler les compétences mais également les « obligations » des régions, en matière de formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, en reproduisant les dispositions de l'article L. 214-12 du code de l'éducation dans leur rédaction issue du I ;

- un article L. 940-2, inséré par l'article 7 du présent projet de loi, reproduisant dans le code du travail les dispositions de l'article L. 214-13 du code de l'éducation relatives au plan régional de développement des formations professionnelles ;

- un article L. 940-3, inséré par l'article 11 du présent projet de loi, ayant pour objet de reproduire les dispositions de l'article L. 214-12-1 nouveau du code de l'éducation relatives à la compétence de la région en matière de coordination des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes.

- *La position de la commission des Lois*

Votre commission des Lois juge utile de faire référence dans le code du travail aux dispositions du code de l'éducation relatives à la formation professionnelle. Ces dispositions intéressent en effet directement les utilisateurs de ce code. Ce dédoublement illustre surtout la **difficulté d'établir une ligne partage claire entre la politique de formation professionnelle, qui relève de la région, et celle de l'emploi, dont la responsabilité incombe à l'Etat.**

Au III, votre commission vous soumet en revanche un **amendement** tendant à supprimer le déplacement des chapitres premier et II du titre IV du livre IX du code du travail.

En effet, il n'est pas de bonne pratique législative de déplacer des chapitres entiers d'un code car la renumérotation des articles qu'ils contiennent implique de procéder à de nombreuses coordinations, sans lesquelles la loi deviendrait inapplicable. Or, compte tenu de la pléthore de textes en vigueur, les risques d'oubli sont importants. Précisément, le présent article s'abstient de renuméroter les articles L. 941-1 à L. 941-5 et l'article L. 942-1 du code du travail. Enfin, les utilisateurs connaissent les dispositions déplacées sous leur numérotation d'origine et il n'est pas sain de leur attribuer, sans modification de fond, une nouvelle numérotation.

Au IV, votre commission vous soumet un **amendement** de réécriture ayant pour objet :

- de faire figurer les dispositions relatives aux compétences des régions dans un article L. 943-1 et un chapitre III nouveaux du titre IV du livre IX du code du travail, par coordination avec le maintien à leur place des chapitres Ier et II ;

- d'y supprimer la référence aux « obligations » des régions.

4. Coordinations

- Le cinquième paragraphe (V) tend à abroger l'article L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales, prévoyant que le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est alimenté par les ressources correspondant aux actions de formation professionnelle continue destinées aux jeunes de moins de vingt six ans en vue de leur permettre d'acquérir une qualification.

- Le sixième paragraphe (VI) tend à modifier l'article L. 214-15 du code de l'éducation afin de tirer la conséquence de l'abrogation de l'article L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales.

● Par coordination avec la réécriture de l'article L. 214-12 proposée par le I, le septième et dernier paragraphe (VII) a pour objet de supprimer les deux derniers alinéas de l'article L. 214-16 du code de l'éducation, selon lesquels :

- les transferts de compétences mentionnés au II de l'article L. 214-12 du même code entraînent l'obligation de poursuivre l'établissement des statistiques dans les conditions prévues à l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales ;

- lorsque la région met en oeuvre, en application d'une convention passée avec le représentant de l'Etat, des stages créés en exécution des programmes définis à l'article L. 982-1 du code du travail, cette obligation s'applique également programme par programme.

L'article L. 982-1 du code du travail ouvre à l'Etat la possibilité de prendre l'initiative de programmes de stages de formation professionnelle pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans. Ces stages ont pour objet l'insertion sociale et professionnelle ou l'aide à l'orientation professionnelle approfondie et l'initiation à la vie professionnelle des jeunes. Ils doivent prévoir une formation en alternance.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 5 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 5

(art. L. 322-4-1 du code du travail)

Transfert aux régions de la gestion des SIFE et des SAE

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 322-4-1 du code du travail afin de **transférer aux régions les stages d'accès à l'entreprise et les stages d'insertion et de formation à l'emploi**.

Les **stages d'accès à l'entreprise (SAE)** s'adressent aux demandeurs d'emploi inscrit à l'ANPE, susceptibles de répondre aux offres d'emploi non satisfaites après avoir reçu un complément de formation, aux salariés dont la promotion interne nécessite un complément de formation, ainsi qu'aux chômeurs de longue durée, aux anciens détenus et aux jeunes de moins de 26 ans. Mis en place par l'ANPE en concertation avec les entreprises, ils sont financés par l'Etat. Les demandeurs d'emploi qui les suivent ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et sont rémunérés au titre soit, de l'aide au retour à l'emploi formation (AREF), soit de la rémunération des stagiaires versée par l'Etat ou la région (régime public). Ceux qui n'ont pas de contrat de travail sont pris en charge par l'Etat, la région ou les Assedic, selon leur situation.

Les **stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE)** ont pour objectif de favoriser la réinsertion professionnelle demandeurs d'emploi âgés de plus de 26 ans qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. Ces formations sont prescrites par l'ANPE ou l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). La majeure partie des actions de formation s'inscrit dans le cadre de stages collectifs. Toutefois, des accès individuels sont possibles. Pendant le stage, le demandeur d'emploi a le statut de stagiaire de la formation professionnelle ; il perçoit soit l'allocation d'aide au retour à l'emploi formation (AREF) versée par les Assedic, soit les rémunérations et indemnités des stagiaires de la formation professionnelle du régime public versées par les Assedic ou le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

On dénombrait 19.000 entrées en SAE et 23.500 en SIFE individuels en 2001. Sur les SIFE collectifs, 101.251 entrées étaient réalisées pour une programmation de 111.500 stages.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une dotation de 90,857 millions d'euros pour financer 40 000 SIFE collectifs et 7,94 millions d'euros pour financer 15 000 stages individuels. La dotation affectée SAE serait de 9,19 millions d'euros au titre du fonctionnement et de 7,66 millions d'euros au titre de la rémunération, ces crédits devant permettre la création 10.000 nouveaux stages.

Le transfert aux régions de ces stages ne figure pas dans le projet de loi au motif qu'ils relèveraient non pas de la formation professionnelle, confiée aux régions, mais de la politique de l'emploi, qui incombe à l'Etat.

La question mérite un débat. Il n'est peut-être pas inutile que l'Etat conserve des instruments lui permettant de proposer des formations aux demandeurs d'emploi et, ainsi, de lutter contre le chômage.

A l'inverse, les régions proposent déjà des formations de même nature au titre de leur compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Dans une logique de clarification, il peut sembler judicieux d'unifier cette compétence.

Le texte proposé par le 7° de l'article 6 du présent projet de loi pour l'article L. 214-13 du code de l'éducation dispose au demeurant que les **contrats d'objectifs**, conclus entre l'Etat, la région et une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels pour fixer assurer un développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue, **peuvent porter sur le financement des formations des demandeurs d'emploi.**

Ce débat mérite d'avoir lieu en séance publique.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel après l'article 5.**

Article 6

(art. L. 214-13 du code de l'éducation)

Plan régional de développement des formations professionnelles

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 214-13 du code de l'éducation, afin d'étendre le champ et de renforcer la valeur prescriptive du plan régional de développement des formations professionnelles.

Ce plan régional a été institué par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 pour doter la région d'un instrument de mise en cohérence de l'offre de formation professionnelle des jeunes, quelles que soient les filières. Il a été étendu aux formations des adultes par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

● Le 1° du présent article tend à modifier le premier paragraphe (I) de l'article L. 214-13 du code de l'éducation afin de **conforter la compétence de la région pour adopter le plan régional et assurer sa mise en œuvre.**

L'**objet** de ce document serait précisé à cet effet puisqu'il devrait :

- d'une part, déterminer une **programmation** - et non plus des orientations - à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes en vue d'augmenter - et non plus d'assurer - leurs chances d'accéder ou de retourner à l'emploi et de bénéficier d'une progression professionnelle ;

- d'autre part, prendre en compte les réalités économiques, sociales et éducatives, nationales et régionales, ce que le droit en vigueur prévoyait déjà, mais également **favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation.**

La disposition selon laquelle le plan définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience serait maintenue.

● Le 2° tend également à modifier le premier paragraphe (I) de l'article L. 214-13 du code de l'éducation afin d'aménager la **procédure d'élaboration** de ce document.

Le conseil régional devrait en effet organiser une **concertation** non seulement avec l'Etat et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon national mais également avec les organismes chargés de la gestion de l'assurance chômage et de l'allocation de solidarité (ASSEDIC), mentionnés à l'article L. 351-21 du code du travail.

Les **conditions d'approbation** du plan resteraient **inchangées**, puisque le conseil régional devrait au préalable consulter les conseils généraux, le **conseil économique et social régional**, les chambres consulaires au niveau régional, le conseil académique de l'éducation nationale, le comité régional de l'enseignement agricole et le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

• Le 3° a lui aussi pour objet de modifier le premier paragraphe (I) de l'article L. 214-13 du code de l'éducation afin d'étendre le **champ** du plan régional de développement des formations professionnelles, en prévoyant la prise en compte des dispositions du schéma prévisionnel des formations relatives aux **établissements dispensant des formations sanitaires et des formations sociales**.

Rappelons qu'en application de l'article L. 214-1 du code de l'éducation, ce schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole est établi par le conseil régional, en association avec les représentants des établissements d'enseignement privés sous contrat, puis transmis au représentant de l'Etat dans la région, après accord des départements.

Il s'agit en fait d'une mesure de **coordination** avec les dispositions des articles 43 et 58 du présent projet de loi, qui tendent respectivement à transférer aux régions le financement des écoles de formation des travailleurs sociaux et des professions paramédicales, et avec celles de son article 62, qui tend à intégrer ces formations dans le schéma prévisionnel.

• Le 4° a pour objet de réécrire le deuxième paragraphe (II) de l'article L. 214-13 du code de l'éducation, afin de préciser que le plan régional de développement des formations professionnelles, pour sa partie consacrée aux jeunes, couvre l'**ensemble des filières de formation des jeunes préparant l'accès à l'emploi**, en supprimant l'énumération actuelle des filières concernées qui n'était pas exhaustive du fait de l'emploi de l'adverbe « notamment ».

Serait en revanche supprimée la mention selon laquelle le plan régional de développement des formations professionnelles vaut schéma prévisionnel d'apprentissage.

• De la même façon, le 5° tend à réécrire le troisième paragraphe (III) de l'article L. 214-13 du code de l'éducation afin de prévoir que le plan régional de développement des formations professionnelles, pour sa **partie consacrée aux adultes**, couvre l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi de la population active, en supprimant l'énumération actuelle des actions concernées, qui n'était pas exhaustive pour la même raison.

Seraient ainsi supprimées les dispositions selon lesquelles la région arrête un schéma régional des formations de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes et, dans le cadre de ses actions prioritaires, définit les programmes pour lesquels elle fait appel au dispositif national de cette association. En conséquence, l'article 8 du présent projet de loi tend à redéfinir leurs relations.

• Le 6° tend à confier aux **conventions annuelles d'application du plan**, conclues entre l'Etat et la région, le soin de **prévoir** et de **classer**, par ordre prioritaire et en fonction des moyens disponibles, **les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale** dans les établissements d'enseignement du second degré, les établissements d'enseignement agricole et les établissements relevant du ministère chargé des sports. Ces conventions devraient être signées par les autorités académiques, c'est-à-dire par le recteur.

Il est précisé que les stipulations de ces conventions seraient mises en œuvre par l'Etat et la région dans l'exercice de leurs compétences.

L'article L. 211-2 du code de l'éducation prévoit ainsi, d'une part, que les autorités compétentes de l'Etat arrêtent chaque année la structure pédagogique générale des établissements d'enseignement du second degré en tenant compte du schéma prévisionnel des formations, d'autre part que, le préfet arrête la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'Etat s'engage à doter des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique. Cette liste doit être arrêtée compte tenu du programme prévisionnel des investissements, après accord de la commune d'implantation et de la collectivité compétente.

L'article L. 814-2 du code rural prévoit pour sa part l'élaboration, par le ministre de l'agriculture après avis du Conseil national de l'enseignement agricole, d'un schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole, d'une durée de cinq ans, qui doit tenir compte des besoins de formation exprimés par les régions. La conduite du dispositif national de l'enseignement général, technologique et professionnel et de la formation professionnelle agricoles est assurée par l'Etat sur le fondement de ce schéma.

Le 6° du présent article prévoit qu'**à défaut d'accord**, les autorités de l'Etat prendraient, pour ce qui les concerne, les décisions nécessaires à la continuité du service public de l'éducation.

Enfin, l'accord de la commune d'implantation resterait requis en cas de création de nouvelles formations imposant des opérations de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement du second degré.

• Le 7° a pour objet de modifier le cinquième paragraphe (V) de l'article L 214-13 du code de l'éducation afin, d'une part, d'**ouvrir aux organismes gestionnaires de l'assurance chômage la faculté de signer les contrats**, annuels ou pluriannuels, conclus entre l'Etat, la région et une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels afin de fixer des **objectifs** de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue, d'autre part, de **préciser que ces contrats peuvent porter sur le financement des formations des demandeurs d'emploi**.

Les **chambres consulaires** conserveraient la possibilité d'être **associées** aux contrats d'objectifs.

• Enfin, le 8° tend à modifier le sixième paragraphe (VI) de l'article L. 214-13 du code de l'éducation afin de préciser que le **programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle** serait arrêté par la région dans le cadre de son plan de développement des formations professionnelles.

Rappelons que ces programmes annuels ont pour objet de permettre à la région, d'une part, 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, d'autre part, de recenser les actions cofinancées avec l'Etat dans le cadre des contrats de plan ou des contrats d'objectifs.

Ils 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.

2. La position de la commission des Lois

Outre **deux amendements** d'ordre rédactionnel au 1° et au 2° du présent article, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** ayant pour objet de simplifier la tâche des régions et d'éviter la multiplication des documents de programmation en indiquant que **le plan régional de développement des formations professionnelles vaut schéma régional de l'apprentissage et schéma régional de développement des enseignements artistiques**.

Elle vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 7

(art. L. 940-2 nouveau du code du travail)

Mention dans le code du travail du plan régional de développement des formations professionnelles

Cet article a pour objet de mentionner le plan régional de développement des formations professionnelles dans le code du travail.

Serait ainsi créé un article L. 940-2 - dont le numéro est erroné - dans le nouveau chapitre Ier que l'article 5 du présent projet de loi tend à insérer dans le titre IV du livre IX du code du travail, consacré à la contribution de la région à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

Le texte proposé pour ce nouvel article du code du travail disposerait que « *l'élaboration, l'adoption et la portée du plan régional de développement des formations professionnelles sont définies par l'article L. 214-13 du code de l'éducation* » dont il prévoit la reproduction.

Par **coordination** avec la solution retenue à l'article 5, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à prévoir l'insertion d'un article L. 943-2 dans le code du travail.

Elle vous propose d'adopter l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 8

Gestion au niveau régional des crédits et des formations de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Cet article a pour d'organiser le transfert aux régions des compétences donnant lieu à l'organisation et au financement, par l'Etat, de stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Ce transfert interviendrait au plus tard le **31 décembre 2008**. Il pourrait être **anticipé**, dans chaque région, à la **double condition** :

- qu'une **convention** soit signée entre le préfet de région, la région et l'AFPA afin de définir le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de l'association ;

- que la région bénéficie, à la date d'entrée en vigueur de la convention, du **transfert de ressources** équivalentes aux subventions versées par l'Etat à l'AFPA pour l'exercice de ces compétences.

Si une telle convention n'était pas conclue, **faute d'accord** entre ses trois signataires, **le schéma régional des formations de l'AFPA serait arrêté par le préfet**.

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 ».

L'article 108 de la **loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**, adopté à l'initiative du Sénat et de votre commission des Lois, a déjà confié aux conseils régionaux la responsabilité d'arrêter, dans le cadre des conventions tripartites d'adaptation du contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, le schéma régional des formations de cette association. Il leur a en outre permis de définir, dans le cadre de leurs actions prioritaires, les programmes pour lesquels elles font appel au dispositif national de l'AFPA.

Cette nouvelle responsabilité donnée aux régions, cohérente avec l'extension du plan régional de développement des formations aux adultes, dans lequel les schémas ont d'ailleurs vocation à s'intégrer, avait pour objet de leur permettre de décider sur le moyen terme l'évolution de l'appareil de formation de l'AFPA déployé dans les régions.

Sur la base d'un état des lieux dressé à la mi-2003, il ressort que trois conseils régionaux (Bretagne, Nord-Pas de Calais, Pays de Loire) ont arrêté un schéma régional des formations de l'AFPA.

Quinze conseils régionaux ont reçu un projet de schéma régional mais n'ont pas encore officialisé leur position. Il s'agit des régions Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Trois conseils régionaux (Limousin, Haute-Normandie, Rhône-Alpes) n'ont pas encore examiné leur projet de schéma régional des formations tandis que, dans la collectivité territoriale de Corse, la concertation se poursuit et fait l'objet d'un processus particulier pour tenir compte des dispositions spécifiques qui résultent de l'article 22 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

L'article 5 du présent projet de loi tend à supprimer les dispositions de l'article L. 214-12 relatives aux relations entre les régions et l'AFPA.

Le dispositif proposé par le présent article, non codifié en raison de son caractère temporaire, semble induire une inflexion majeure dans l'évolution de l'AFPA.

Il n'est en effet plus question de la « régionaliser », en la divisant en autant d'organismes étroitement liés aux conseils régionaux, mais de la transformer en un **organisme prestataire de formations** comme les autres ayant vocation à répondre aux appels d'offres lancés par les régions.

Le transfert aux régions d'une large part des quelque **500 millions d'euros** de crédits aujourd'hui gérés par l'Etat leur permettra ainsi de devenir progressivement les donneurs d'ordre de l'AFPA au titre des actions de formation actuellement inscrites dans son programme d'activité subventionné.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 8 **sans modification**.

Article 9

(art. L. 910-2, L. 941-1, L. 941-1-1, L. 941-1-2 et L. 941-5
et chapitre II du titre VIII du livre IX du code du travail)

Abrogations

Cet article tend à abroger diverses dispositions du code du travail afin de tirer les conséquences de l'extension des compétences des régions en matière de formation professionnelle.

● L'abrogation de l'article L. 910-2, prévue par le premier paragraphe (I) a pour objet de **supprimer le comité interministériel de la formation professionnelle et de l'emploi**.

Ce comité a pour mission de déterminer, en fonction des exigences du développement culturel, économique et social, les orientations prioritaires de la politique de l'Etat, afin d'engager des actions de formation professionnelle et de soutenir par un concours financier ou technique les diverses initiatives prises en ces matières.

Toutefois, l'exposé des motifs du présent projet de loi souligne que sa dernière réunion, organisée dans le cadre de la préparation du neuvième plan, remonte au 10 janvier 1983.

Sa suppression avait déjà été proposée par votre commission des Affaires sociales lors de l'examen de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, au motif que « *la coordination interministérielle passe moins par la création d'un comité spécifique dans la loi que par une pratique quotidienne*¹² ».

Elle s'inscrit dans la démarche engagée par l'actuel Gouvernement pour simplifier l'organisation de l'Etat.

La suppression effective supposerait de modifier l'article L. 910-1 du code du travail. Votre commission des Affaires sociales, saisie pour avis, vous présentera cet amendement.

• Le deuxième paragraphe (II) tend à supprimer le premier alinéa de l'article L. 941-1 du code du travail selon lequel l'Etat concourt au financement des actions de formation professionnelle et de promotion sociale répondant aux orientations prioritaires et aux critères d'intervention définis par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale après concertation avec les organisations professionnelles et syndicales, au sein des instances prévues à cet effet.

Seraient également abrogés :

- l'article L. 941-1-1, relatif à l'habilitation des programmes de formation délivrée par l'Etat ;

- l'article L. 941-1-2, prévoyant une programmation annuelle, nationale et régionale, de l'ensemble des interventions de l'Etat ;

- les articles L. 941-4- et L. 941-5, relatifs au fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

• Le troisième et dernier paragraphe (III) tend à abroger le chapitre II du titre VIII (« Des formations professionnelles en alternance ») du livre IX (« De la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente ») du code du travail, composé des articles L. 982-1 à L. 982-5 et relatif aux **stages de formation professionnelle organisés avec le concours de l'Etat pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans.**

¹² Rapport n° 404 (Sénat 2000-2001) de MM. Claude Huriot, Bernard Seillier, Alain Gournac et Mme Annick Bocandé.

Il s'agit d'une mesure de coordination avec le texte proposé par l'article 5 du présent projet de loi pour l'article L. 214-12 du code de l'éducation, aux termes duquel les stages de formation professionnelle relèvent de la compétence des régions.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 9 **sans modification**.

Article 10

(titre VI du livre IX, art. L. 961-2, L. 961-3, L. 961-5
et L. 962-3 du code du travail)

Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Cet article a pour objet de réformer le régime de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Aux termes de l'article L. 961-1 du code du travail, cette rémunération, qui a pour objet de procurer au stagiaire un revenu pendant la durée de la formation, est financée par l'Etat, les régions, les employeurs, les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation et, à titre facultatif et dans le cadre de conventions avec l'Etat et les régions, les organismes de protection sociale.

Sa prise en charge par l'Etat ou les régions est subordonnée, en application de l'article L. 961-2, à l'agrément du stage. Cet agrément est accordé :

- en ce qui concerne l'Etat, par le préfet après avis du comité régional ou départemental de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle ;

- en ce qui concerne la région, par décision du conseil régional après avis du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

• Le premier paragraphe (I) du présent article a pour objet de modifier l'article L. 961-2 du code du travail afin de prévoir que l'Etat et la région, lorsque les stages sont agréés, continuent à assurer le financement de la rémunération des stagiaires demandeurs d'emploi relevant d'une convention signée avec les organismes de protection sociale et des stagiaires reconnus travailleurs handicapés. En revanche, ils ne financeraient plus les stages des mères de famille bénéficiaires de l'allocation de parent isolé.

• Le deuxième paragraphe (II) tend à modifier le premier alinéa de l'article L. 961-3 du code du travail afin de **supprimer une référence**, devenue **obsolète** depuis sa codification, à la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

• Le troisième paragraphe (III) a pour objet de modifier l'article L. 961-5 du code du travail afin de prévoir la **fixation par décret du montant minimum**, et non plus du montant intégral, **de la rémunération des demandeurs d'emploi suivant un stage de formation professionnelle agréé**. Les régions pourraient ainsi, si elles le souhaitent, **accorder aux stagiaires une rémunération supérieure aux barèmes nationaux**.

• Enfin le quatrième paragraphe (IV) tend à modifier l'article L. 962-3 du code du travail afin de prévoir la **prise en charge intégrale, selon les cas par l'Etat ou la région, des cotisations de sécurité sociale des stagiaires qu'ils rémunèrent et de ceux qui ne bénéficient d'aucune rémunération**.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 10 **sans modification**.

Article 11

(art. L. 214-12-1 du code de l'éducation,
art. L. 940-3 nouveau du code du travail)

Politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation dans le domaine de la formation professionnelle

Cet article a pour objet de confier à la région un rôle de coordination des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes dans le domaine de la formation professionnelle.

1. Le droit en vigueur

L'article premier de 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 dispose que l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales ainsi que les entreprises doivent concourir à cette obligation nationale par la mise en œuvre :

- d'actions d'accueil, d'information et d'orientation ayant pour objet, notamment, d'informer les jeunes sur les possibilités d'entrée en formation et de proposer à leur choix un processus d'insertion sociale et de qualification professionnelle ;

- d'actions d'orientation approfondie ayant pour objet « *d'aider ceux des jeunes dont l'orientation présente des difficultés particulières à choisir les voies les plus appropriées pour leur permettre d'acquérir une qualification professionnelle et d'assurer ainsi leur insertion sociale* » ;

- d'actions de formation alternée ayant pour objet l'acquisition d'une qualification, la préparation à un emploi et l'insertion sociale.

L'article L. 311-9 du code du travail prévoit que les collectivités territoriales peuvent concourir au service public du placement en passant convention avec l'ANPE. Par ce conventionnement, l'agence peut déléguer un certain nombre de ses services et mettre ses moyens matériels et humains à disposition de la collectivité locale qui le demande conformément à sa charte de partenariat et à la convention cadre conclue avec l'Association des maires de France en date du 17 septembre 1997.

Dans son rapport sur « les acteurs de la formation professionnelle », établi en 1999, M. Gérard Lindeperg soulignait toutefois que : « *L'accueil et l'orientation constituent le champ le moins organisé de la relation partenariale État-région, et qui a vu se développer sur son territoire autant d'initiatives mal coordonnées (...) Ce foisonnement, qui peut paraître parfois anarchique, traduit l'absence d'une véritable politique publique d'information et d'orientation professionnelle des actifs*¹³. »

Il relevait que seuls l'ANPE et les centres d'information et d'orientation (CIO) dépendant du ministère de l'éducation nationale constituaient véritablement chacun un réseau national disposant de points d'implantation maillant le territoire mais qu'ils restaient centrés sur des publics spécifiques :

- les demandeurs d'emploi, pour l'ANPE ;
- les jeunes scolarisés, pour les centres d'information et d'orientation eu égard au fait qu'en dépit d'une compétence pour l'ensemble des publics, 14 % seulement des personnes reçues dans ces centres étaient des adultes.

M. Gérard Lindeperg écrivait ainsi : « *Le constat qui s'impose est celui de la juxtaposition de services d'information et d'orientation sectorisés, segmentés sur des publics ciblés et captifs, sans cohérence d'ensemble ni véritable complémentarité ou mise en réseau des services rendus aux personnes et aux entreprises.* »

Pour y remédier, des initiatives ont été prises par certaines régions, généralement en concertation avec l'Etat, pour mettre en synergie les acteurs et assurer un déploiement harmonieux de ces structures sur le territoire (Pays de Loire, Poitou-Charentes, Franche-Comté).

En dépit de ces quelques tentatives, la confusion prévaut et l'usager a beaucoup de difficulté à se diriger dans un véritable maquis de structures qui se chevauchent :

- les structures territoriales d'information et d'orientation du service public de l'emploi (Agence locale pour l'emploi, services d'orientation

¹³ *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne – rapport au Premier ministre de M. Gérard Lindeperg, député de la Loire – septembre 1999 – pages 55 et suivantes.*

professionnelle de l'AFPA, structures d'information et d'orientation pilotées par les services régionaux des droits des femmes) ;

- les quelque 309 missions locales et 325 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) constituées entre l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et, le cas échéant, des associations sous la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public, en application de l'article 7 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

- les structures territoriales du ministère de la jeunesse et des sports (centres d'information de la jeunesse) ;

- les structures d'information et d'orientation créées par les universités ;

- les structures d'information et d'orientation de l'éducation nationale (CIO, antennes de l'ONISEP et certains GRETA) ;

- les structures d'information des chambres consulaires, notamment sur l'apprentissage ;

- les structures d'information des OPCA, notamment ceux gérant les fonds de l'alternance et le congé individuel de formation, auxquels peuvent se surajouter des lieux spécifiques d'information spécialisée mis en place par des organisations professionnelles ;

- les centres interinstitutionnels de bilan de compétences ;

- les centres d'animation de ressources et d'information sur la formation (CARIF) qui, pour certains, ont développé des lieux d'information ouverts au grand public ;

- les structures développées par des acteurs locaux, qu'il s'agisse des maisons d'information sur la formation (MIF), des structures locales d'information (SLIF) ou encore des espaces ruraux emploi-formation (EREF) ;

- enfin, conséquence de la décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes, certains conseils régionaux ont mis en place leurs propres réseaux d'information et d'orientation (Picardie, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, par exemple).

L'absence de coordination, les contradictions d'intérêts, la complexité des dispositifs, des mesures, des financements, entraînent un enchevêtrement des compétences qui provoque des dérives concurrentielles. Il en résulte

une grande confusion qui pénalise aussi bien les utilisateurs que les financeurs.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le premier paragraphe (I) du présent article tend à insérer un article L. 214-12-1 dans le code de l'éducation, afin de **confier à la région la coordination des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes**, en vue de leur insertion professionnelle et sociale.

Il est toutefois ajouté que cette compétence serait mise en œuvre sous réserve des missions exercées par l'Etat, les établissements publics et les établissements d'enseignement à l'usage des élèves et étudiants.

La coordination des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes serait principalement assurée au moyen de **conventions**.

Il est précisé que les conventions entre la région, d'une part, les autres collectivités territoriales et les organismes chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation, d'autre part, auraient notamment pour objet de déterminer les conditions :

- d'installation et de fonctionnement des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ;

- de fonctionnement des permanences d'accueil, d'information et d'orientation ouvertes aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ;

- d'organisation et d'animation du réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation dans la région.

La région pourrait également conclure des conventions avec l'Etat afin d'harmoniser l'exercice de leurs compétences respectives.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'éviter le cloisonnement des interventions des régions et de l'Etat.

• Le deuxième paragraphe (II) a pour objet d'abroger les articles 2 et 4 de 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.

L'article 2 dispose en effet que les actions d'accueil, d'information et d'orientation, d'orientation approfondie, de formation alternée s'adressent

aux jeunes de seize à dix-huit ans qui, ne se trouvant pas en cours de scolarité, ne sont liés ni par un contrat d'apprentissage, ni par un contrat de travail.

Il n'est pas souhaitable de restreindre ainsi le champ de ces missions.

L'article 4 prévoit quant à lui la signature de conventions entre l'Etat et les collectivités locales, les établissements publics d'information et d'orientation, les établissements et organismes de formation et les associations afin de déterminer les conditions de l'installation du fonctionnement de missions locales et de permanence d'accueil, d'information et d'orientation ainsi que les limites dans lesquelles l'Etat participe à la couverture des dépenses d'installation et de fonctionnement afférentes à leurs actions.

Compte tenu de la compétence dévolue à la région, il n'y a plus lieu de maintenir cette disposition.

• Le troisième paragraphe (III) du présent article a pour objet d'insérer un article L. 940-3 dans le nouveau chapitre Ier que l'article 5 du présent projet de loi tend à créer dans le titre IV du livre IX du code du travail, consacré à la contribution de la région à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

Cet article disposerait que « *L'accueil, l'information et l'orientation des jeunes et des adultes en vue de leur insertion professionnelle et sociale sont régis par l'article L. 214-12-1 du code de l'éducation* » dont il prévoit la reproduction dans le code du travail.

Par **coordination** avec la solution retenue à l'article 5, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à prévoir l'insertion d'un article L. 943-3 dans le code du travail.

Elle vous propose d'adopter l'article 11 **ainsi modifié**.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'un des principaux axes de la nouvelle phase de décentralisation engagée par l'Etat grâce au présent projet de loi consiste dans le transfert aux collectivités territoriales d'une partie des infrastructures faisant aujourd'hui partie du domaine public de l'Etat.

Ces transferts intéresseraient, en premier lieu, la voirie routière. Toutefois, les ports, aérodromes, voies et ports fluviaux, certaines voies ferrées et les transports en région Ile-de-France seraient également concernés. En outre, ces transferts s'appliqueraient à la gestion des programmes communautaires régionaux pour la période 2000-2006 ainsi qu'à la gestion des déchets.

Article additionnel avant le chapitre premier
**Confirmation des engagements financiers conclus
au titre du contrat de plan Etat-région**

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **confirmer l'ensemble des engagements financiers conclus au titre des contrats de plan Etat-région.**

Il s'agit d'étendre la règle proposée par l'article 19 du présent projet de loi, qui prévoit le maintien des engagements pris au titre des contrats de plan Etat-région pour la période 2000-2006 pour les seules opérations d'aménagement du domaine public routier.

Actuellement, le financement d'opérations d'investissement, qui ne concernent pas seulement le domaine public routier national, fait l'objet de stipulations dans les contrats de plan que l'Etat et les régions concluent périodiquement, en application des articles 11 et suivants de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Or, il importe que les investissements prévus par ces contrats jusqu'à 2006 soient exécutés conformément aux engagements souscrits, afin de ne pas bloquer la réalisation de travaux d'aménagements ou de construction essentiels pour assurer la desserte du territoire national.

Comme le prévoit le texte de l'article 19 du présent projet de loi, ne seraient cependant pas concernés par ce maintien les financements relatifs aux aménagements de sécurité des routes nationales transférées.

En effet, le maintien du financement de tels travaux, prévus dans le contrat de plan Etat-région ne s'avère pas nécessaire, dans la mesure où le troisième paragraphe (III) de l'article 89 du présent projet de loi prévoit qu'en ce qui concerne les crédits d'investissement, le transfert des routes aux départements s'accompagnerait du transfert concomitant des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées, notamment, aux dépenses d'aménagements de sécurité, « *dans le strict respect de la neutralité financière pour l'Etat et les collectivités des transferts opérés* ».

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** avant le chapitre premier du titre II.

CHAPITRE PREMIER LA VOIRIE

Le débat sur les infrastructures de transports 2003-2020, mené après l'Assemblée nationale, au Sénat, le 3 juin 2003, a mis en lumière l'effort considérable, chiffré à plus de 23 milliards d'euros, qui devra être fait par la puissance publique pour parfaire le développement des infrastructures de transports en France.

Le budget de l'Etat en faveur des transports est consacré pour plus de 80 % à des dépenses de fonctionnement. En outre, comme le relevait notre collègue Philippe Marini, lors du débat sur les infrastructures de transports, les investissements de l'Etat dans le secteur des transports représentaient en 2000 seulement 0,8 % du produit intérieur brut, contre 1,2 % en 1991.

Or, l'**audit sur les infrastructures de transport**, présenté au Gouvernement en décembre 2002, ainsi que l'étude de la Délégation à l'aménagement du territoire, rendue publique en avril 2003, ont évalué les besoins supplémentaires de financement des projets d'infrastructures d'ici à 2020 à près de 15 milliards d'euros.

Dans ce contexte, le transfert de compétence en la matière aux collectivités territoriales et à leurs groupements constitue une réponse au défi que doit relever notre pays.

Le **domaine public routier** actuel se décompose en un domaine routier **national**, un domaine routier **départemental** et un domaine routier **communal**.

Cette distinction, fondée à titre exclusif sur le critère de la propriété domaniale, implique que la collectivité propriétaire du domaine routier considérée assure la maîtrise d'ouvrage et, par là même, est responsable de l'investissement et de l'entretien sur le réseau qui le constitue.

Aujourd'hui, le domaine public routier national est constitué de 7.500 km d'autoroutes concédées et de 30.500 km d'autoroutes non concédées. En volume, ce domaine est donc bien inférieur à ce qu'il était dans les années 1960, l'article 66 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 de finances pour 1972 ayant, entre temps, procédé au déclassement de près de 53.000 km de routes nationales secondaires. Il ne représente plus, ainsi, que 4 % de la voirie routière, les départements et les communes en détenant respectivement 37 % et 59 %¹⁴.

¹⁴ Réponse ministérielle à la question orale n° 1295 de M. Jean-Claude Leroy, député, JOAN du 30 janvier 2001, p. 860.

Pourtant, comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour des comptes, en l'état actuel de la répartition des compétences, **l'Etat n'est pas à même d'assurer convenablement l'entretien de son réseau**, car durant plusieurs années, la priorité a été donnée par l'Etat au développement du réseau plutôt qu'à sa maintenance¹⁵.

De fait, de 1988 à 1997, alors que le trafic automobile sur le domaine public routier national augmentait de 22 % et que le réseau s'accroissait lui-même de 11 %, les moyens financiers de l'Etat ont décliné de 17 %¹⁶. Notre collègue M. Gérard Miquel avait, quant à lui, relevé dans son rapport spécial annuel dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2000 combien la faiblesse des dotations de l'Etat avait conduit inévitablement à une dégradation du patrimoine routier¹⁷. Ainsi, pour l'année 2002, seuls 582 millions d'euros ont été consacrés à l'entretien du réseau routier national.

Par leur participation sans cesse accrue au financement des infrastructures routières, qu'elles soient nationales ou locales, **les collectivités territoriales ont montré leur capacité à gérer la majeure partie du réseau routier français**. Les dépenses des départements en matière de crédits routiers ont ainsi dépassé 22 milliards d'euros en 2000. La participation des collectivités territoriales dans le financement du réseau routier appartenant au domaine public de l'Etat est en croissance continue¹⁸.

Face à ce constat, le présent projet de loi envisage d'opérer un nouveau transfert de compétences qui bénéficierait, pour l'essentiel, aux départements

Plusieurs propositions avaient d'ailleurs déjà été faites en ce sens, pour permettre une meilleure gestion du réseau routier faisant partie du domaine public routier national. Ainsi, dans son rapport intitulé « Pour une République territoriale », la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation proposait qu'un « *nouveau transfert [soit] opéré en matière d'entretien des routes nationales assorti des moyens nécessaires pour permettre aux départements d'accomplir cette mission.* »¹⁹ Dans le même sens, la commission pour l'avenir de la décentralisation,

¹⁵ Cour des comptes, *Rapport public sur la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, 1992.

¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2000*, p. 612.

¹⁷ Annexe n° 24 : *Equipement, transport et logement (tome II – Transport : routes et sécurité routière) du rapport général n° 89 (1999-2000) sur le projet de loi de finances pour 2000.*

¹⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'action des départements dans le domaine de la voirie routière*, 1998.

¹⁹ « Pour une République territoriale – L'unité dans la diversité », *Rapport n° 447 (1999-2000) de la mission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, M. Jean-Paul Delevoye, président, M. Michel Mercier, rapporteur.

présidée par M. Pierre Mauroy, préconisait de « *confier aux départements l'aménagement et l'entretien du réseau routier national* »²⁰.

Les articles 12 à 21 du présent projet de loi s'inscrivent dans ce contexte et tendent à renforcer les responsabilités des collectivités territoriales, à commencer par les départements, en ce domaine.

Article 12

(art. L. 111-1 et L. 121-1 du code de la voirie routière)

Transfert aux départements de certaines routes classées routes nationales

Cet article tend à **permettre le transfert aux départements de certaines parties de la voirie classée route nationale tout en précisant le rôle de l'Etat et des régions pour assurer la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble.**

Le domaine public routier national comporte actuellement près de 7.500 km d'autoroutes concédées ainsi que 30.500 km d'autoroutes non concédées et de routes classées routes nationales. Or, l'Etat n'est aujourd'hui plus en mesure d'assurer le financement correct de l'entretien de l'ensemble de ce réseau. Les collectivités territoriales contribuent d'ailleurs déjà pour plus de 40 % au financement des routes nationales non concédées. Afin de donner davantage de cohérence à la gestion du domaine public routier sur l'ensemble du territoire, le présent article devrait permettre le transfert aux départements de 15.000 à 20.000 kilomètres de voirie.

a) Rôle de l'Etat et de la région à l'égard du réseau routier

● A cet effet, le premier paragraphe (I) de cet article complèterait l'article L. 111-1 du code de la voirie routière en lui ajoutant trois nouveaux alinéas. Cette dernière disposition définit actuellement la consistance du domaine public routier, qui comprend « *l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* ».

Cet ajout aurait pour objet de **définir le rôle de l'Etat et des départements à l'égard du domaine public routier.**

L'Etat serait présenté, de façon solennelle et non normative, comme le garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau routier dans son ensemble. **L'indispensable cohérence du réseau routier sur l'ensemble du territoire national appelle indéniablement une action et une surveillance qui, en effet, ne peuvent provenir que de l'Etat.**

²⁰ « *Refonder l'action publique locale* », *Rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy au Premier ministre, 2000, La Documentation française, p. 74.*

A ce titre, il aurait pour mission de « veiller » à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics, ainsi qu'au développement et à la diffusion des « règles de l'art ».

Cette dernière formulation viserait à englober les normes techniques qui doivent être suivies lors de travaux d'aménagements autoroutiers, ainsi que l'ensemble des documents de référence, à caractère éventuellement non normatif, qui seraient mis à disposition des collectivités territoriales propriétaires d'un domaine public routier²¹.

A son niveau, la région serait également appelée à exercer un rôle de coordination, en vertu des deuxième et troisième alinéas du présent paragraphe.

En premier lieu, la région serait chargée de mener une **action de concertation** entre l'Etat, d'une part, et les collectivités intéressées, d'autre part, sur l'évolution régionale des investissements routiers.

Cette concertation interviendrait dans le cadre du schéma d'orientation des transports que la région doit élaborer en application de l'article II de l'article 14-I de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dans sa rédaction issue de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Ce schéma, qui doit comprendre un volet « transport de voyageurs » et « transport de marchandises », doit être compatible avec les schémas de services collectifs eux-mêmes prévus par l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Les collectivités intéressées doivent être interprétées comme les départements, détenteurs du domaine public routier départemental, et les communes, détentrices également d'un domaine public routier.

En second lieu, aux termes du troisième alinéa de ce paragraphe, dans le cadre de ce schéma de transports, **la région serait habilitée à conclure avec l'Etat et, le cas échéant, les départements des conventions pluriannuelles de programmation des infrastructures de transports.**

Ces conventions pluriannuelles fixeraient les engagements financiers de chaque partie et les opérations auxquelles les financements sont affectés. Le contenu précis de ces conventions serait néanmoins précisé par le décret en Conseil d'Etat prévu par le dernier alinéa du III de l'article 12 du présent projet de loi.

²¹ Par exemple, des études techniques sur la fiabilité des matériaux, etc...

b) Consistance du domaine public routier national

● En vertu du deuxième paragraphe (II) du présent article, l'article L. 121-1 du code de la voirie routière serait complété afin de **définir la consistance du « domaine public routier national »**.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 121-1 du code de la voirie routière dispose que les voies du domaine public routier national sont les autoroutes ainsi que les routes nationales. Le deuxième alinéa du présent paragraphe ajouterait une définition générale du domaine public routier national incluant d'autres voies routières que celles actuellement énumérées par l'article susvisé.

Ce domaine serait désormais défini comme un « *réseau cohérent d'autoroutes et de routes* » qui assureraient, alternativement :

- la circulation terrestre de grand transit ;
- les déplacements entre métropoles régionales ;
- la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen ;
- la desserte équilibrée du territoire.

L'idée qui sous-tend la présente disposition est donc de limiter le domaine public routier national aux grands axes routiers de communication du territoire national.

Le dernier alinéa du présent paragraphe énoncerait que des décrets en Conseil d'Etat fixeraient la liste des itinéraires existants qui répondent à la définition du domaine public routier national figurant au précédent alinéa.

c) Conditions et effets du transfert de domanialité au profit du département

● Le troisième paragraphe (III) de l'article 12 déterminerait **la consistance du transfert de voirie opéré au profit des départements et définirait les procédures applicables en la matière**.

Aux termes du premier alinéa de ce paragraphe, le transfert au profit des départements concernerait, en premier lieu, « *les routes classées dans le domaine public routier de l'Etat à la date de publication de la présente loi et que le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière n'aura pas fait figurer dans ce domaine* ». Les éléments du domaine public routier transféré se définiraient ainsi négativement. En tout état de cause, les autoroutes, même non concédées, ne pourraient faire l'objet d'un transfert.

Il est précisé que ce transfert concernerait également les « *accessoires* » et « *dépendances* » des routes nationales concernées. Ainsi, le transfert porterait non seulement sur la chaussée et les ouvrages d'art, mais également sur l'ensemble des éléments liés à l'utilisation de la voirie, tels que les panneaux de signalisation, le réseau et les bassins d'assainissement ainsi que les plantations.

En outre, le texte prévoirait que les acquisitions foncières réalisées par l'Etat en vue de l'aménagement des routes transférées seraient également cédées aux départements. En effet, lors de la création de nouvelles infrastructures, ou dans le but d'assurer des aménagements futurs, l'Etat a pu acquérir la propriété de terrains en y inscrivant des servitudes d'urbanisme. Ces terrains pourraient ainsi donner au département bénéficiaire du transfert la possibilité d'effectuer de nouveaux aménagements ou de poursuivre ceux qui préexistent.

Le transfert des routes nationales aux départements serait opéré dès lors que ces dernières ne répondent pas aux critères énoncés à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière. Toutefois, un acte juridique constatant ce transfert serait nécessaire pour que des effets juridiques lui soient attachés.

Ce transfert serait constaté par un acte de « l'autorité administrative de l'Etat déterminée par voie réglementaire » dans un délai de 18 mois à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat visé à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** afin de préciser qu'il s'agit du représentant de l'Etat dans le département.

L'acte constatant le transfert induirait des effets juridiques essentiels pour les départements, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant la date à laquelle cet acte est intervenu. Il opèrerait en effet, d'une part, transfert, aux départements concernés, des servitudes, droits et obligations de l'Etat et, d'autre part, classement des routes transférées dans la voirie départementale.

Ce reclassement ne produirait cependant aucune conséquence juridique sur le statut de route express ou de route à grande circulation des voies ainsi transférées. Il s'agit en effet de statuts qui concernent seulement l'exercice du pouvoir de police de la circulation²².

La notification de la décision administrative précitée emporterait, quant à elle, de plein droit mise à jour des documents d'urbanisme concernés

²² Les routes express sont des voies ou sections de voies, définies par décret en Conseil d'Etat, qui sont accessibles seulement en des points aménagés à cet effet et qui peuvent être interdites à certaines catégories d'usagers ou de véhicules (articles L. 151-1 et suivants du code de la voirie routière). Les routes à grande circulation sont soumises à un régime spécifique pour l'exercice des pouvoirs de police, qui sont répartis entre le maire et le préfet (article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales).

par le transfert. Le transfert des routes pourrait remettre en cause l'économie de certains documents tels que les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les plans d'alignements. Il impliquerait donc que ces documents soient modifiés afin de les mettre en conformité avec la nouvelle situation créée par le transfert.

Les transferts ainsi réalisés se feraient à titre gratuit, aucune indemnité, salaire, droit ou honoraire ne pouvant être perçu à cette occasion.

Un décret en Conseil d'Etat déterminerait les conditions d'application du présent article.

Votre commission des lois relève qu'il n'existe aucune sanction lorsque la décision administrative constatant le transfert n'est pas intervenue dans le délai de dix-huit mois.

Pour que l'absence de décision ne puisse conduire à bloquer le transfert, votre commission vous propose de **préciser, par amendement, que le transfert interviendrait en tout état de cause, de plein droit, le 1^{er} janvier 2008.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 12 **ainsi modifié.**

Article 13

(art. L. 4433-24-1, L. 4433-24-2
et L. 4433-3 du code général des collectivités territoriales)

Dispositions particulières relatives aux départements et régions d'outre-mer

Cet article tend à modifier le dispositif actuellement prévu dans le code général des collectivités territoriales qui permet aux régions d'outre-mer de solliciter le transfert dans le domaine public régional de l'ensemble de la voirie classée en route nationale. Il s'agirait d'offrir, après concertation, la **possibilité aux départements d'outre-mer de bénéficier de ce transfert.**

1. Le droit en vigueur

Les articles L. 4433-24-1 à L. 4433-24-3 du code général des collectivités territoriales, issus de l'article 46 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, offrent actuellement la possibilité aux régions d'outre-mer de solliciter le transfert de l'ensemble des voies classées routes nationales existant sur le territoire de la région.

Ce transfert est devenu effectif dans une région d'outre-mer, la Martinique, cette dernière ayant conclu des conventions de mise à disposition des personnels avec les directions de l'équipement et le parc de

l'équipement, en application de l'article 2 du décret n° 2002-382 du 19 mars 2002 relatif aux conditions de mise à disposition des régions d'outre-mer des services déconcentrés du ministère de l'équipement.

Les autres régions d'outre-mer n'ont pas, à l'heure actuelle, souhaité bénéficier de cette possibilité. Elles ont néanmoins la possibilité d'assurer la maîtrise d'ouvrage sur ces routes nationales demeurant propriété de l'Etat, grâce aux dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2002-381 du 19 mars 2002 portant application de l'article 19 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privé (« loi MOP »).

Afin de rapprocher le droit applicable outre-mer du droit applicable en métropole, le présent article prévoirait la possibilité pour les départements d'outre-mer de bénéficier du transfert de compétences en matière de voirie nationale. A défaut de voir cette faculté exercée, les régions d'outre-mer seraient alors attributaires de la voirie.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

a) Modalités du transfert de voirie

- Le premier paragraphe (I) de l'article 13 tendrait à réécrire les articles L. 4433-24-1 et L. 4433-24-2 du code général des collectivités territoriales.

Article L. 4433-24-1 du code général des collectivités territoriales Modalités du transfert de la voirie classée en route nationale dans les départements et régions d'outre-mer

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 4433-24-1, **le bénéficiaire du transfert de la voirie classée en route nationale ne serait plus automatiquement la région d'outre-mer. Le département pourrait être rendu affectataire de la voirie transférée.**

En effet, le bénéficiaire du transfert serait désigné par décret à l'issue d'une concertation organisée par le représentant de l'Etat dans la région entre le département et la région. Cette concertation ne pourrait cependant avoir une durée supérieure à neuf mois à compter de la publication de la présente loi.

A défaut d'accord entre la région et le département d'outre-mer pour faire bénéficier le département du transfert de voirie, la région bénéficierait alors du transfert considéré.

En tout état de cause, contrairement au droit en vigueur, ce transfert se ferait de manière automatique, sans que la région ou le département en ait

fait initialement la demande. Il porterait, en outre, sur l'ensemble de la voirie appartenant au domaine public routier national.

Article L. 4433-24-2 du code général des collectivités territoriales
**Pouvoirs du président du conseil général
sur la voirie routière transférée**

Cet article octroierait au président du conseil régional d'une région d'outre-mer les mêmes prérogatives que celles détenues par le président d'un conseil général à l'égard du domaine public routier de la collectivité.

Cette attribution de compétence s'effectuerait toutefois sans préjudice des dispositions de l'article L. 172-1 du code de la voirie routière qui prévoit l'inapplicabilité aux départements de la Guyane et de la Réunion des articles L. 114-7 et L. 114-8 du même code. Ces dispositions prévoient des règles particulières d'aménagement et d'entretien pour les riverains de voies publiques.

Votre commission des Lois estime que cette disposition serait redondante avec les dispositions de l'article L. 4433-24-1-1 issues de la loi n° 2003-660 du 23 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer qui prévoient qu'en cas de transfert de la voirie classée en routes nationale à la région d'outre-mer, le président du conseil régional gère le domaine transféré et exerce à ce titre les pouvoirs de police afférents à cette gestion.

Votre commission des Lois vous propose, en conséquence, un **amendement tendant à supprimer le texte prévu pour l'article L. 4433-24-2** du code susvisé. Par coordination, le même amendement vous proposera de supprimer le texte actuel de l'article L. 4433-24-2, dans la mesure où il prévoit une mise à disposition des personnels à la région en cas de transfert de la voirie, alors que le troisième paragraphe (III) du présent article prévoit que les services et personnels afférents à la voirie transférée seront transférés dans les conditions prévues par le titre V du présent projet de loi.

b) Conditions de financement de la voirie transférée

- Le deuxième paragraphe (II) de l'article 13 modifierait les dispositions de l'article **L. 4434-3 du code général des collectivités territoriales qui définit actuellement les ressources dont disposent les régions d'outre-mer.**

En vertu de cette disposition, dans les régions d'outre-mer, le conseil régional répartit le produit de la taxe spéciale de consommation prévue par l'article 266 quater du code des douanes. Une partie du produit est affectée au budget de la région et comprend, en particulier, une dotation notamment destinée à l'aménagement du réseau routier national.

- Le premier tiret du 2° du A de cet article serait ainsi modifié pour prévoir que la dotation dont dispose la région au titre de l'aménagement du réseau routier national et des pistes forestières serait attribuée au département si ce dernier se voit transférer la propriété de la voirie classée en route nationale.

Les sommes versées au titre de la dotation s'ajouteraient aux ressources prévues par le B du même article, déjà attribuées au département.

- Le 2° du B de cet article serait également modifié pour supprimer la mention des dépenses de fonctionnement assumées par l'Etat en matière d'entretien des voiries dans la région, conséquence du transfert de compétence en matière de voirie.

c) Applicabilité des dispositions du présent projet de loi, relatives au transfert des services et aux compensations financières.

• Le troisième paragraphe (III) de l'article 13 préciserait que les dispositions du titre V, relatif au transfert des services et des personnels, ainsi que du titre VI, relatif aux compensations financières de la présente loi, sont applicables au transfert prévu par le présent article. Il s'agit des transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Le texte proposé par ce paragraphe réglerait la question du transfert de personnels et des compensations financières applicables au transfert, déjà opéré, de la voirie nationale à la région Martinique, en application de l'article 46 de la loi précitée sur la solidarité et le renouvellement urbains, en faisant également application à cette hypothèse des dispositions des titres précités du projet de loi.

Cette application changerait en effet le droit en vigueur, dans la mesure où la région Martinique bénéficie de mises à dispositions de personnels des directions départementales de l'équipement et des parcs de l'équipement²³.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 13 **ainsi modifié**.

Article 14

(art. L. 122-4, L. 151-6 à L. 151-11, L. 153-1 à L. 153-3, L. 153-5 et L. 153-6 du code de la voirie routière)

Institution de péages sur la voirie routière

Cet article tend à modifier les dispositions actuelles du code de la voirie routière afin **d'autoriser l'institution de péages tant sur des autoroutes que sur des routes express et des ouvrages d'art**.

²³ Article 1^{er} du décret n° 2002-382 du 19 mars 2002 relatif à la mise à disposition des régions d'outre-mer des services déconcentrés du ministère de l'équipement.

a) *Institution de péages sur la voirie autoroutière*

• Le premier paragraphe (I) de l'article 14 modifierait l'article L. 122-4 du code de la voirie routière afin **d'étendre les possibilités d'institution de péages sur la voirie autoroutière.**

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière n'autorise actuellement l'institution de péages que sur les autoroutes concédées, afin d'assurer « *le remboursement des avances et des dépenses de toute nature faites par l'Etat et les collectivités ou établissements publics, l'exploitation et, éventuellement, l'entretien et l'extension de l'autoroute, la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire* ».

Le principe du caractère gratuit de l'usage des autoroutes ne serait pas remis en cause. En revanche, **la possibilité d'instituer des péages autoroutiers serait étendue aux autoroutes non concédées** par l'Etat à un concessionnaire privé.

L'Etat aura donc un pouvoir discrétionnaire pour décider de l'institution d'un péage et pour déterminer quelles dépenses seront couvertes par les sommes perçues des usagers de l'autoroute concernée. La décision d'instituer un péage autoroutier serait prise par un décret en Conseil d'Etat.

La finalité de l'institution d'un péage autoroutier serait largement définie, puisqu'elle pourrait permettre d'assurer « *la couverture totale ou partielle* » des dépenses liées à tout ou partie de missions, certes limitativement énumérées, mais nombreuses.

Il s'agirait, dans tous les cas, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien, de l'aménagement et de l'extension du réseau autoroutier concerné.

Toutefois, aux termes du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, lorsque l'une de ces missions, qualifiées expressément de « *missions de service public autoroutier* », fait l'objet d'une délégation, le péage devrait également couvrir la rémunération ainsi que l'amortissement des capitaux investis par le délégataire.

En outre, le produit du péage devrait couvrir ses frais de perception, dans un souci d'équilibre comptable.

En cas de délégation d'une des missions de service public précédemment mentionnées, la convention de délégation et le cahier des charges qui lui est annexé fixeraient obligatoirement les conditions dans lesquelles ces missions sont exercées par le délégataire et en contrepartie desquelles il peut percevoir des péages. Ces deux actes feraient l'objet d'une approbation par décret en Conseil d'Etat.

b) Institution de péages sur les routes express

- Le deuxième paragraphe (II) de l'article 14 ajouterait six nouveaux articles au chapitre Ier du titre V du code de la voirie routière, afin d'**autoriser la création de péages sur les routes express**.

Article L. 151-6 du code de la voirie routière
Institution de péages sur les routes express

Un nouvel article L. 151-6 serait inséré dans le code de la voirie routière afin de permettre l'institution de péages sur les routes express.

Cette possibilité est actuellement exclue, l'usage des routes express étant gratuit. Le texte proposé pour insérer ce nouvel article ne remettrait pas en cause le principe selon lequel l'usage de telles voies est gratuit. Toutefois, il autoriserait, sous certaines conditions, la mise en place de péages sur cette catégorie de voies.

Aux termes du présent article, l'institution d'un péage ne pourrait être décidée que si « *l'utilité, les dimensions, le coût d'une route express ainsi que le service rendu aux usagers le justifient* ».

L'objet du péage serait identique à celui existant pour les péages sur les autoroutes : la couverture totale ou partielle de dépenses liées à certaines missions de service public limitativement énumérées par le texte. Il s'agirait de la construction, de l'exploitation, de l'entretien, de l'aménagement et de l'extension de la route express concernée.

Ici encore, la collectivité propriétaire de la voirie -Etat, département ou, dans le cas de l'outre-mer, région- déciderait discrétionnairement de l'institution d'un péage et des dépenses couvertes par les sommes perçues des usagers de la route concernée.

De même que pour les autoroutes, lorsque l'une des missions de service public susmentionnées fait l'objet d'une délégation, le péage devrait également couvrir la rémunération ainsi que l'amortissement des capitaux investis par le délégataire.

Le dernier alinéa du texte proposé préciserait que les frais de perception du péage devraient être couverts, dans tous les cas, par le produit du péage.

Article L. 151-7 du code de la voirie routière
Instruments juridiques permettant l'institution de péages sur les routes express

Le texte proposé pour insérer un article L. 151-7 dans le code de la voirie routière détermine les instruments juridiques permettant l'institution de péages sur les routes express.

Lorsque la route express est incluse dans le domaine public routier national, l'institution d'un péage devrait intervenir par le biais d'un décret en Conseil d'Etat.

Si la route express est incluse dans le domaine public routier départemental ou communal, le texte prévoirait que l'institution d'un péage serait autorisée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité propriétaire.

La décision ne pourrait toutefois intervenir qu'après avis du conseil régional. L'intervention de la région, dans le cadre d'une simple procédure de consultation, se justifie par le rôle de « coordinateur » conférée à cette collectivité territoriale en matière de transports et d'aménagement du territoire.

Article L. 151-8 du code de la voirie routière
**Conditions de perception des péages
en cas de délégation de missions de service public**

Le texte proposé pour insérer un article L. 151-8 dans le code de la voirie routière prévoirait que, lorsque l'exercice des missions de service public définies à l'article L. 151-6 du même code est délégué, il reviendrait à la convention de délégation, ainsi qu'au cahier des charges qui lui est annexé, de définir les modalités d'exécution de ces missions par le délégataire et les conditions dans lesquelles il est autorisé à percevoir des péages en contrepartie.

Le second alinéa du texte proposé énoncerait que, lorsque le délégant est l'Etat, un décret en Conseil d'Etat approuverait la convention de délégation et le cahier des charges précités.

Article L. 151-9 du code de la voirie routière
**Applicabilité aux péages sur les routes expresses des dispositions
de l'article L. 122-4-1 du code de la voirie routière**

Le texte proposé pour insérer un article L. 151-9 dans le code de la voirie routière permettrait l'application des dispositions de l'article L. 122-4-1 du code de la voirie routière qui pose le **principe de la non-discrimination, directe ou indirecte, en raison de la nationalité** du transporteur ou de l'origine ou de la destination du transport lors de la perception de péages pour les poids lourds.

L'article L. 122-4-1 du code de la voirie routière transpose les dispositions de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relatif à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et réformant le régime d'exploitation de certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Pour respecter les termes de la directive, il est nécessaire d'instituer un principe de non discrimination qui concernerait également les péages sur la voirie express. Tel serait donc l'objet du texte proposé.

Article L. 151-10 du code de la voirie routière
**Applicabilité des présentes dispositions aux EPIC
et syndicats mixtes gestionnaires**

Le texte proposé pour insérer un article L. 151-10 dans le code de la voirie routière prévoit que les dispositions des articles L. 151-6 à L. 151-9 du même code demeurerait applicables lorsque la gestion des routes express est dévolue :

- à un **établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**. Cette catégorie recouvre les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations ainsi que les communautés d'agglomération nouvelle.

Une telle précision s'imposait, dans la mesure où de nombreuses communes ont d'ores et déjà transféré la gestion d'une partie de leur voirie à un établissement de coopération intercommunale.

En application du 3° du II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, les communautés de communes exercent ainsi de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences en matière de création, d'aménagement et d'entretien des routes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire. Il en va de même dans le cadre des communautés urbaines, en application du b) du 2° du I de l'article L. 5215-20 du même code, et des communautés d'agglomération, en vertu du 1° du II de l'article L. 5216-5 du même code.

- ou à un **syndicat mixte ayant compétence en matière de création ou d'aménagement et d'entretien de la voirie**.

En effet, ces syndicats permettent, en vertu de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, d'associer des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales, ainsi que d'autres personnes morales de droit public, « *en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* ».

Certaines collectivités ont mis à profit ce type de structure afin de gérer en commun certaines parties du réseau routier compris dans leur domaine public respectif.

Le fait de ne pas préciser expressément l'applicabilité de ces dispositions aux hypothèses susvisées aurait conduit à des incertitudes juridiques. Le présent texte viendrait donc opportunément les lever.

Article L. 151-10 du code de la voirie routière

Décret en Conseil d'Etat

Aux termes du texte proposé pour insérer un article L. 151-10 dans le code de la voirie routière, un décret en Conseil d'Etat fixerait les conditions d'applications des articles L. 151-6 à L. 151-9.

c) Institution de péages sur des ouvrages d'art

• Les troisième et quatrième paragraphes (III) et (IV) de l'article 14 procéderaient à la réécriture des articles L. 153-1 à L. 153-3, ainsi que de l'article L. 153-5 du code de la voirie routière.

Dans leur rédaction actuellement en vigueur, malgré la gratuité de principe de l'utilisation des ouvrages d'art, les dispositions susvisées du code de la voirie routière autorisent l'institution de péages, à titre exceptionnel et temporaire, lorsque « *l'utilité, les dimensions et le coût d'un ouvrage d'art* » ainsi que « *le service rendu aux usagers le justifient* ».

Cette faculté est toutefois limitée, pour les ouvrages compris dans la voirie communale, par le fait que ceux-ci doivent répondre à des conditions de coût et de dimensions fixées par l'article R. 153-1 du code de la voirie routière²⁴. En outre, l'institution de péages sur les ouvrages d'art compris dans la voirie communale doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, autorisée par décret. De façon plus générale, l'objet des redevances, et notamment les frais que le péage institué sur un ouvrage d'art est susceptible de couvrir, varie selon la nature de la voirie concernée.

Le texte proposé par le présent projet de loi pour les articles L. 153-1 à L. 153-3 du code de la voirie routière harmoniserait les régimes applicables et aurait pour effet **d'étendre les possibilités actuelles d'institution de péages sur les ouvrages d'art.**

Article L. 153-1 du code de la voirie routière

Institution de péages sur les ouvrages d'art

Le texte proposé pour l'article L. 153-1 du code de la voirie routière élargirait les possibilités d'instituer des ouvrages d'art sur la voirie nationale, départementale ou communale.

Le principe de la gratuité de l'usage des ouvrages d'art serait conservé. Toutefois, la faculté d'instituer des péages sur lesdits ouvrages serait offerte sur lorsque ceux-ci sont situés sur les voiries nationales, départementales et communales, sous des conditions communes :

- la mise en place d'un péage devrait être justifiée par l'utilité, les dimensions, le coût de l'ouvrage et le service rendu aux usagers, ce qui est la reprise des conditions actuellement posées ;

²⁴ Pour qu'une redevance puisse être instituée, la surface de pont, de tunnel ou de tranchée couverte doit être égale ou supérieure à 4.000 m² et le coût prévisionnel total de l'ouvrage doit être égal ou supérieur à 100 millions de francs, ce coût variant par application d'un coefficient.

- l'institution d'un péage devrait avoir pour objet de couvrir, totalement ou partiellement, « *les dépenses de toute nature* » liées à la construction ou, lorsque les missions de service public liées à l'utilisation de la voirie routière ont fait l'objet d'une convention de délégation de service public, la construction, l'exploitation, l'entretien, ou l'exploitation de l'ouvrage et de ses voies d'accès et de dégagement. En cas de délégation, le péage devrait obligatoirement couvrir également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire afin d'assurer l'exercice des missions qui lui ont été déléguées.

Le texte préciserait, en outre, que les frais de perception seraient, en tous les cas, couverts par le produit du péage institué.

La rédaction proposée fait apparaître une différence notable avec le régime juridique actuellement applicable. En effet, l'institution d'un péage n'aurait plus un caractère « *exceptionnel et temporaire* », ce qui constitue une exigence du texte actuel de l'article L. 153-1 du code.

Article L. 153-2 du code de la voirie routière
**Instruments juridiques permettant l'institution
de péages sur les ouvrages d'art**

Le texte proposé pour l'article L. 153-2 du code de la voirie routière définirait les instruments juridiques par lesquels des péages sur des ouvrages d'art peuvent être institués.

Lorsque l'ouvrage d'art est compris dans la voirie nationale, un décret en Conseil d'Etat devrait intervenir.

Lorsque l'ouvrage concerné est à comprendre dans la voirie départementale ou dans la voirie communale, l'institution d'un péage serait autorisée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale intéressée.

L'avis du conseil régional devrait cependant, au préalable, être recueilli. Cette consultation s'explique ici encore par la coordination que la région est chargée d'assurer en matière de transports et d'aménagement du territoire.

Article L. 153-3 du code de la voirie routière
**Conditions de perception des péages en cas de délégation
de missions de service public**

A l'instar de ce que prévoit le texte proposé pour insérer un article L. 151-10 dans le code de la voirie routière, le texte proposé pour l'article L. 153-3 prévoirait que, lorsque l'exercice des missions de service public définies à l'article L. 153-1 est délégué, il reviendrait à la convention de délégation, ainsi qu'au cahier des charges qui lui est annexé, de définir les

modalités d'exécution de ces missions par le délégataire et les conditions dans lesquelles il est autorisé à percevoir des péages en contrepartie.

Le second alinéa du texte proposé énoncerait, selon une solution traditionnelle, que lorsque le délégant est l'Etat, un décret en Conseil d'Etat doit approuver la convention de délégation et le cahier des charges précités.

Article L. 153-5 du code de la voirie routière
**Applicabilité des articles L. 153-1 à L. 153-4-1
en cas de gestion d'un ouvrage d'art par un établissement public
de coopération intercommunale ou un syndicat mixte**

• Le quatrième paragraphe (IV) de l'article 14 réécrirait l'article L. 153-5 du code de la voirie routière afin de **préciser le champ d'application des articles L. 153-1 à L. 153-3, modifiés par le troisième paragraphe (III) du présent article, ainsi que des articles L. 153-4 et L. 153-4-1**, non modifiés par le présent projet de loi, relatifs à la modulation tarifaire des péages et au respect du principe de non discrimination en raison de la nationalité.

Le texte proposé pour réécrire cet article poserait le principe de **l'applicabilité des dispositions** précitées aux ouvrages d'art qui seraient compris dans la voirie et dont la gestion aurait été dévolue :

- à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations ainsi que les communautés d'agglomération nouvelle ;

- à un syndicat mixte ayant compétence en matière de création ou d'aménagement et d'entretien de voirie.

En revanche, **lesdites dispositions ne seraient pas applicables** :

- aux ouvrages d'art compris dans l'emprise des autoroutes, ce qui correspond au droit positif, l'actuel article L. 153-6 prévoyant déjà une telle inapplicabilité. Dans cette hypothèse, les ouvrages d'art ne pourraient faire l'objet d'un péage en tant que tels, les frais supportés étant alors couverts par le péage autoroutier lui-même, dans les conditions prévues à l'article L. 122-4, tel que modifié par le présent projet de loi ;

- aux routes express soumises à péages en vertu soit des dispositions de l'article L. 151-6, dans sa rédaction issue du présent projet de loi, pour les mêmes raisons.

Un décret en Conseil d'Etat définirait les modalités d'application des articles susvisés.

• Le cinquième et dernier paragraphe (V) de l'article 14 tendrait, par **coordination** avec les dispositions prévues par le quatrième paragraphe du présent article, à **abroger l'article L. 153-6 du code de la voirie routière**.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 14 **sans modification**.

Article 15

(art. L. 116-2 du code de la voirie routière)

Exercice de la police de la conservation du domaine public routier

Cet article tend à compléter les dispositions de l'article L. 116-2 du code de la voirie routière afin de **prendre en compte le transfert de voirie routière opéré au profit des départements et régions dans l'exercice du pouvoir de police de la conservation du domaine routier**.

La conservation du domaine public routier contre les dégradations qu'il peut éventuellement subir, notamment du fait de ses usagers, fait l'objet d'une activité de police particulière, soumise à un régime juridique spécifique, les juridictions judiciaires étant compétentes pour connaître des infractions commises sur ce domaine, sous réserve des questions préjudicielles éventuelles devant la juridiction administrative²⁵.

L'article L. 116-2 du code de la voirie routière, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, détermine les agents habilités à constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier et établir les procès-verbaux y afférents.

Aux termes de l'article 15 du présent projet de loi, trois nouveaux alinéas seraient ajoutés avant le dernier alinéa de l'article L. 116-2 afin d'habiliter à constater les infractions et à établir les procès-verbaux :

- **les agents du département**, s'agissant des infractions concernant les **voies départementales**. Ce faisant, le texte proposé remédie à une carence de la législation actuelle, présente depuis le transfert de compétence opéré par l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. En effet, si cette disposition a transféré au président du conseil général les pouvoirs de police afférents à la conservation du domaine routier départemental, aucun texte ne permet aujourd'hui aux agents de la collectivité de procéder aux constatations des infractions qui s'y déroulent ;

²⁵ Article L. 116-1 du code de la voirie routière.

- **les agents de la collectivité**, pour les infractions concernant les voies comprises dans le domaine public routier de la **collectivité territoriale de Corse** ;

- **les agents de la région**, pour les infractions commises sur les voies régionales transférées aux **régions d'outre-mer**.

En tout état de cause, les agents des collectivités susmentionnées devraient obligatoirement avoir été commissionnés et assermentés à cet effet par les autorités compétentes de chaque collectivité, dans les conditions prévues par les agents de l'Etat.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 15 **sans modification**.

Article 16

(art. L. 110-3 du code de la voirie routière)

Définition et régime juridique des routes à grande circulation

Le présent article procéderait à la réécriture de l'article L. 110-3 du code de la route afin de **redéfinir la notion de « route à grande circulation » et le régime juridique qui lui est applicable**.

1. Définition des routes à grande circulation

Les routes à grande circulation sont actuellement définies à l'article L. 110-3 comme les routes « *qui assurent la continuité d'un itinéraire à fort trafic* ». Cette définition strictement matérielle est indépendante de tout critère de domanialité, une route à grande circulation pouvant être indistinctement une route nationale, départementale ou communale. La liste de ces routes est fixée par décret, les « routes express » étant par ailleurs, par définition, des routes à grande circulation.

La qualification de route à grande circulation entraîne l'application d'un régime juridique particulier en matière de circulation, dans le cadre duquel le représentant de l'Etat dans le département exerce les compétences normalement dévolues au maire en agglomération.

Le premier alinéa du texte proposé par l'article 13 du présent projet de loi pour l'article L. 110-3 du code de la route conserverait cette indépendance par rapport à tout critère domanial mais élargit cette notion aux routes qui permettent d'assurer alternativement :

- la « continuité » des itinéraires principaux, cette fonction se traduisant notamment par les possibilités de délestage du trafic routier ;

- la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires ;

- ou la desserte économique du territoire.

Ces routes ne se verraient toutefois qualifiées de routes à grande circulation que si ces caractères justifient l'institution de règles particulières en matière de police de circulation.

Comme actuellement, un décret fixerait la liste des routes répondant aux critères susvisés. Toutefois, ce décret devrait être pris après avis des collectivités propriétaires des voies, c'est-à-dire lorsque la route concernée appartient au domaine public routier départemental ou communal, après avis de l'organe délibérant du département ou de la commune.

2. Contrôle de l'Etat sur les aménagements de voirie sur les routes à grande circulation

Le texte proposé pour le second alinéa de l'article L. 110-3 institue, à la charge des collectivités territoriales, une **obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département de « tout projet de modification des caractéristiques techniques » ou de mesure susceptible de rendre les routes à grande circulation « impropres à leur destination »**, c'est-à-dire dans l'impossibilité d'assurer le fonctionnement des itinéraires principaux, la circulation des transports ou convois exceptionnels ou militaires ainsi que la desserte économique du territoire.

Il importe en effet que le représentant de l'Etat dans le département s'assure que les aménagements de nature matérielle (tels que le réaménagement des chaussées, le rétrécissement des voies) ou que des dispositions de nature réglementaire prises par les autorités propriétaires des voies à grande circulation ou chargées de la police de la circulation ne nuisent pas à la continuité du service public routier.

A cet effet, le **préfet bénéficierait d'un droit d'opposition** lui permettant d'interdire la mise en œuvre de projets qui auraient pour effet de rompre la continuité du service routier sur une route à grande circulation. Ce droit d'opposition pourrait s'exercer dans un délai qui serait déterminé *« par voie réglementaire »*.

Votre commission des Lois vous soumet, outre un **amendement** rédactionnel, un **amendement** ayant pour objet de préciser qu'un **décret en Conseil d'Etat** déterminerait les conditions d'application de l'article 16 du présent projet de loi.

Elle vous propose d'adopter l'article 16 **ainsi modifié**.

Article 17

(art. 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs)

Pouvoirs du préfet en matière de prévention des risques sur les routes à grande circulation

Cet article a pour objet de renforcer le dispositif actuel de prévention des risques majeurs afin de prévoir la constitution de plans de gestion de trafic et de plans de réaction aux intempéries.

Le présent article **compléterait l'article 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs**, afin que les plans d'urgence, définis par ladite loi, comprennent désormais les « *plans de gestion de trafic et les plans de réaction aux intempéries destinés à assurer la cohérence des moyens à mettre en œuvre en situation de crise* ».

Afin d'organiser les secours et les mesures à prendre en présence de « *risques de nature particulière ou liés à l'existence ou au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés* », l'article 3 de la loi précitée du 22 juillet 1987 prévoit l'établissement de plans d'urgence par le préfet de département, en liaison avec les autorités et services compétents en matière de sauvegarde ou dont les moyens sont susceptibles d'être mis en œuvre²⁶.

A l'heure actuelle, ces plans comprennent divers plans particuliers d'intervention, relatifs aux abords de certains ouvrages ou installations, des plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes, ainsi que des plans de secours spécialisés liés à des risques définis.

Le présent paragraphe aurait pour objet **d'ajouter à cette liste des plans de gestion du trafic**.

Ces plans trouvent leur fondement juridique dans l'article 9 du décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif au pouvoir des préfets de zone qui dispose que « *le préfet de zone (...) arrête et met en œuvre les plans de gestion de trafic dépassant le cadre de son département* ». La maîtrise du trafic routier apparaît un enjeu essentiel dans le cadre de la gestion des crises, et l'insertion de tels plans dans les dispositifs de prévention des risques constituerait un progrès en assurant une meilleure articulation des moyens des différents partenaires.

Le plan d'urgence comprendrait également, aux termes du texte proposé, des **plans de réaction aux intempéries**.

²⁶ Article 1^{er} du décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Ces plans existent déjà dans certaines régions. Il existe ainsi un « plan neige » dans la vallée du Rhône, et un « plan verglas » en Ile-de-France. Toutefois, actuellement, ces plans ne trouvent leur fondement juridique que dans des circulaires ministérielles. Leur présence au sein des plans d'urgence leur donnerait donc une consécration juridique au niveau législatif et permettrait, une fois encore, d'améliorer les mécanismes de gestion des crises.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 17 **sans modification.**

Article additionnel avant l'article 18

(art. L. 1615-11 du code général des collectivités territoriales)

**Eligibilité au FCTVA des dépenses exposées
par les collectivités territoriales et leurs groupements
pour le financement d'équipements publics destinés
à être intégrés au domaine public**

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 1615-11 du code général des collectivités territoriales afin de **rendre éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses exposées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour le financement d'équipements publics destinés à être intégrés au domaine public.**

Issu de l'article 4 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, l'article L.1615-11 du code général des collectivités territoriales permet actuellement aux collectivités locales et à leurs groupements de bénéficier du FCTVA au titre des équipements publics au financement desquels ils ont participé et qui ont intégré effectivement leur patrimoine.

1. Le droit en vigueur

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a pour objet de compenser de manière forfaitaire la T.V.A. acquittée par les collectivités locales et certains organismes sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de T.V.A. et exposées pour les besoins d'une activité non assujettie à la T.V.A..

Avec **3,644 milliards d'euros** inscrits en loi de finances pour 2003 en prélèvements sur recettes de l'Etat, cette dotation est la principale contribution de l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités locales. Les crédits ouverts en 2000 et 2001 ont été respectivement de 3,326 milliards d'euros et 3,582 milliards d'euros. En 2000 et 2001, respectivement, 3,246 milliards d'euros et 3,578 milliards d'euros ont été consommés. En 2002, les crédits ouverts ont été de 3,613 milliards d'euros et le montant des crédits consommés s'est élevé à 3,681 milliards d'euros.

Le FCTVA est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

L'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif de la pénultième année, ce qui explique le **décalage de deux ans** entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées l'année même et établie au vu d'états de mandatements trimestriels.

Le régime du FCTVA a fait l'objet d'importantes modifications au cours des dernières années, qui concernent, d'une part, le principe de propriété, d'autre part, les modalités d'attribution du fonds.

2. Le dispositif proposé par la commission des Lois

En vertu de l'article R. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, **les travaux réalisés pour le compte de tiers doivent, en principe, être exclus de l'assiette du FCTVA**. En effet, les dépenses réalisées par un bénéficiaire du fonds sur le patrimoine de tiers, bénéficiaires ou non du fonds, n'ont pas pour effet d'enrichir son propre patrimoine et, par conséquent, ne constituent pas une dépense d'investissement.

Ce principe a déjà souffert de **nombreuses dérogations** :

- l'article 30 de la loi de finances pour 1998 a permis de verser le FCTVA directement aux établissements publics de coopération intercommunale pour les investissements qu'ils réalisent dans l'exercice de leurs compétences sur le patrimoine de leurs communes membres. L'article 61 de la loi de finances pour 1999 a étendu cette mesure aux syndicats mixtes composés exclusivement de membres éligibles (article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales) ;

- la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 a permis de régler une difficulté similaire, s'agissant des services départementaux d'incendie et de secours (S.D.I.S.), qui peuvent, percevoir directement le FCTVA au titre des dépenses qu'ils réalisent sur les biens mis à leur disposition par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ou les départements, conformément à l'article L. 1424-17 du code général des collectivités territoriales ;

- l'article 62 de la loi de finances pour 1999, quant à lui, a opéré une extension de l'assiette du FCTVA en rendant éligibles au fonds les dépenses effectuées par les collectivités locales ou leurs groupements sur des biens de section de communes.

- enfin, l'article 60 de la loi de finances pour 1999 a introduit une dérogation importante au principe de propriété puisqu'il permet d'attribuer le FCTVA au titre des dépenses réalisées par les collectivités locales et leurs groupements sur le patrimoine de tiers à l'occasion de travaux à caractère d'urgence ou d'intérêt général en matière de lutte contre les avalanches, les glissements de terrains ou les inondations et de défense contre la mer.

Cet article précise toutefois que, s'agissant des travaux effectués sur le domaine public de l'Etat, la dérogation au principe de propriété ne peut être accordée que dans le cadre d'une convention entre la collectivité territoriale et l'Etat précisant les engagements financiers des parties et les équipements à réaliser. Le paragraphe XX de l'article 33 de la loi d'orientation sur la forêt n°2001-602 du 9 juillet 2001 étend la dérogation de l'article 60 précité aux travaux de prévention des incendies de forêt.

L'article 18 du présent projet de loi tend à ajouter une nouvelle exception à cette liste en rendant éligibles les **fonds de concours versés à l'Etat** par les collectivités territoriales et leurs groupements pour des **opérations d'aménagement du domaine public routier national** à la condition qu'ils financent au moins **la moitié du coût toutes taxes comprises de ces opérations**.

Cette disposition ne permettra néanmoins pas de régler une autre difficulté, rencontrée par les collectivités territoriales lorsqu'elles réalisent des travaux sur le domaine public routier d'autres collectivités. Les communes, en particulier, sont fréquemment conduites à effectuer des travaux en agglomération sur la voirie départementale pour des motifs de sécurité (signalisation...) ou d'embellissement que le département ne souhaite pas toujours financer. La récupération par les communes de la TVA acquittée au titre de ces investissements peut sembler légitime dans ce cas.

Dès lors, votre commission des Lois s'est interrogée sur la pertinence même du principe de patrimonialité. Consciente du coût de la mesure proposée mais afin d'ouvrir le débat, elle vous soumet en conséquence un amendement ayant pour objet de rendre éligible au FCTVA le financement par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un équipement public destiné à être intégré au domaine public.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** avant l'article 18.

Article 18

(art. L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales)

**Éligibilité au FCTVA des fonds de concours
versés à l'Etat par les collectivités territoriales et leurs groupements
pour des opérations d'aménagement du domaine public routier national**

Cet article a pour objet de compléter l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales afin de rendre éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les fonds de concours versés à l'Etat par les collectivités territoriales et leurs groupements pour des opérations d'aménagement du domaine public routier national lorsqu'ils financent au moins la moitié du coût toutes taxes comprises de ces opérations.

Aucune indication n'a pu être fournie à votre rapporteur sur les implications financières d'une telle disposition.

Il est cependant probable que peu de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités territoriales, en dépit de leur importante participation à la rénovation du domaine public routier national, mise en évidence par la Cour des comptes dans son rapport de 2000, assurent individuellement, pour chaque opération, plus de la moitié du financement. En effet, les opérations d'aménagement du domaine public routier national mobilisent généralement un grand nombre d'intervenants, en particulier dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Il serait injuste que les investissements réalisés par les collectivités territoriales pour l'amélioration du réseau routier soient pénalisés financièrement au motif qu'elles ne peuvent récupérer la TVA.

Votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement** ayant pour objet de **supprimer l'exigence d'une participation majoritaire au financement d'une opération d'aménagement** du domaine public routier national pour que les fonds de concours versés par les collectivités territoriales soient éligibles au FCTVA.

Cet amendement constitue bien évidemment une solution de repli pour le cas où ne pourrait être retenue la proposition consistant à rendre éligibles au FCTVA les dépenses exposées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour le financement d'un équipement public destiné à être intégré au domaine public.

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 18 **ainsi modifié**.

Article 19

**Confirmation des engagements financiers conclus
au titre du contrat de plan Etat-région**

Le présent article tend à confirmer les engagements financiers conclus au titre des contrats de plan Etat-région.

Actuellement, le financement des opérations routières sur le domaine public routier national non concédé fait l'objet de stipulations dans les contrats de plan que l'Etat et les régions concluent périodiquement, en application des articles 11 et suivants de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Les plans conclus par l'Etat et les régions, actuellement en vigueur, sont applicables jusqu'à 2006. Ils comportent des stipulations relatives au financement des opérations routières sur la voirie nationale non concédée à hauteur de 13 milliards d'euros, pour la période 2000-2006.

Or, il importe que les investissements prévus par ces contrats de plan jusqu'à 2006 soient exécutés conformément à ces engagements, afin de ne pas bloquer la réalisation de travaux d'aménagements ou de construction essentiels pour assurer la desserte du territoire national.

Dans ce contexte, le présent article prévoirait le **maintien des engagements pris au titre des contrats de plan Etat-région couvrant la période 2000-2006, dans les conditions fixées par ces derniers**. Toutefois, **ne seraient pas concernés les financements relatifs aux aménagements de sécurité des routes nationales transférées**.

L'amendement proposé pour insérer un article additionnel avant le chapitre premier du titre II du présent projet de loi **garantirait le maintien de ces engagements** financiers, spécifiques aux opérations sur le domaine public routier, **par une disposition plus générale** aux termes de laquelle les engagements financiers concernant l'ensemble des opérations prévues aux contrats de plan Etat-région seraient maintenus.

En conséquence, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 19.

Article 20

(décrets impériaux des 12 avril 1856 et 23 juin 1866)

**Abrogation des décrets impériaux
relatifs au financement de l'entretien de la voirie à Paris**

Cet article tend à abroger les décrets impériaux des 12 avril 1856 et 23 juin 1866 relatifs à l'entretien de la voirie de Paris.

Le décret impérial du 12 avril 1856, suivi par le décret du 23 juin 1866, tous deux pris sous le Second Empire, fixent « *le contingent de l'Etat dans les dépenses d'entretien des chaussées, des rues, quais, ponts, boulevards et places publiques de la ville de Paris* ».

Toutefois, **le décret du 12 avril 1856 a été abrogé par l'article 3 du décret précité du 23 juin 1866**, qui fixe la participation financière de l'Etat et de la ville de Paris pour l'entretien de la voirie parisienne. Votre commission des Lois vous soumet, en conséquence, un **amendement tendant à supprimer la mention du décret du 12 avril 1856**.

Le système de répartition des charges de voirie repose sur un classement préalable des voies. Ainsi, l'Etat supporte les voies classées comme « *traverses et annexes de traverses des routes impériales* » par décret en Conseil d'Etat, tandis que les frais d'entretiens des autres voies relèvent de la responsabilité de la ville de Paris. Bien qu'un tel classement n'ait, en pratique, jamais été réalisé, les dispositions de ce décret ont été appliquées jusqu'à nos jours et constituent notamment le fondement juridique d'une convention du 22 août 1960 prévoyant le versement par l'Etat à la mairie d'une allocation annuelle matérialisant la prise en charge par l'Etat de l'entretien des routes nationales.

Le maintien d'un tel régime poserait deux difficultés.

La première proviendrait du fait que le maintien de ce système de classement juridique des voies parisiennes pourrait rentrer en contradiction avec les principes de classement de la voirie routière retenus par le présent projet de loi.

La seconde difficulté serait de nature financière. En effet, la contribution annuelle versée par l'Etat à la ville pour l'entretien de la voirie ne constitue pas une dotation globalisée et peut susciter certaines critiques quant au respect des règles régissant les finances locales. Toutefois, afin de ne pas pénaliser financièrement la commune de Paris, qui pourrait souffrir de la suppression de certaines ressources allouées sur la base des décrets impériaux précités, le présent article prévoit que celles-ci seraient compensées par la dotation générale de décentralisation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 20 **ainsi modifié**.

Article 21

Maîtrise d'ouvrage d'opérations routières en cours lors du transfert de voirie

Cet article a pour objet de prévoir que **la maîtrise d'ouvrage sur certaines opérations routière en cours d'exécution pourrait être conservée par l'Etat, pour une durée limitée**, nonobstant le transfert de propriété intervenu.

En application du troisième paragraphe (III) de l'article 12 du présent projet de loi, le transfert d'une route appartenant au domaine routier national dans le domaine public routier départemental entraînerait le transfert corrélatif des droits et obligations de l'Etat. Parmi les droits en cause figure notamment la maîtrise d'ouvrage.

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage en même temps que le transfert de propriété du bien routier se justifie par un souci de simplification des règles de compétence en matière de voirie routière. Cependant, lorsqu'une opération d'aménagement du domaine public routier est en cours d'exécution, le changement d'identité du maître d'ouvrage est susceptible de faire naître certaines difficultés. En conséquence, le premier alinéa de l'article 21 permettrait de **différer le transfert de la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'investissement en cours à une date postérieure au transfert de domanialité.**

La possibilité pour l'Etat de conserver la maîtrise d'ouvrage sur la voirie transférée aux collectivités territoriales se ferait, aux termes du texte proposé :

- soit, en principe, en vertu d'une convention. Le texte ne précise cependant pas quelles en seraient les parties. Votre commission des Lois vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à préciser que cette convention interviendrait entre l'Etat et les collectivités territoriales bénéficiaires du transfert ;

- soit, à défaut d'accord entre les parties, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

En tout état de cause, **la dissociation entre propriété de la voie et maîtrise d'ouvrage n'aurait qu'un caractère temporaire.**

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage à la collectivité nouvellement propriétaire s'effectuerait en effet :

- soit lors de la mise en service des aménagements concernés ;
- soit, au plus tard, le 1^{er} janvier 2007.

Au 1^{er} janvier 2007, les collectivités territoriales propriétaires des voies nationales transférées auraient donc la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble du domaine routier transféré.

Le second alinéa de l'article 21 du présent projet de loi renverrait à un **décret en Conseil d'Etat** le soin de préciser les modalités d'application du présent article et les opérations concernées. Ainsi, le pouvoir réglementaire pourra notamment définir le délai au terme duquel, faute d'accord entre l'Etat et les collectivités intéressées, un arrêté préfectoral doit être pris afin de dissocier transfert de propriété et transfert de maîtrise d'ouvrage.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 21 **ainsi modifié.**

CHAPITRE II LES GRANDS ÉQUIPEMENTS

Les grands équipements dont les dispositions du présent chapitre organiseraient le transfert peuvent constituer des facteurs de dynamisme économique pour les collectivités territoriales. Le maintien de la compétence de l'Etat en ce domaine ne s'avère plus justifiée à l'heure où il convient de gérer au plus près du terrain les infrastructures.

Dans ce contexte, les articles 22 à 28 du présent projet de loi tendraient à transférer aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des compétences pour les aérodromes (articles 22 et 23), les ports maritimes (articles 24 et 25), les voies et ports fluviaux (article 26), certaines voies ferrées (article 27), ainsi que les équipements concédés par l'Etat aux sociétés d'aménagement régional (article 27).

Article 22

(art. 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002
relative à la démocratie de proximité)

Transfert des aérodromes et hélistations civils

Cet article prévoit le **transfert des aérodromes et hélistations civils appartenant actuellement à l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements**.

1. Le droit en vigueur

La création d'un aérodrome peut être entreprise, en vertu de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile, tant par des personnes privées que par des personnes publiques, sous réserve qu'une convention soit signée avec le ministre chargé de l'aviation civile.

Dans ce cadre juridique, de nombreuses collectivités territoriales ont créé des aérodromes. Ainsi, parmi les quelque 560 aérodromes implantés sur le territoire national, plus de 300 ont été créés par les régions²⁷, les départements²⁸ ou les communes²⁹.

²⁷ Par exemple, l'aéroport de Metz-Nancy-Lorraine, créé par la région Lorraine.

²⁸ Tel l'aéroport de Châlons-Vatry, créé par le département de la Marne.

²⁹ Par exemple, l'aéroport de Deauville-Saint-Gatien.

Toutefois, **une partie des aérodromes répartis sur le territoire national appartient à l'Etat**, qui les gère en régie directe ou par le biais d'un établissement public³⁰, ou qui, dans la majeure partie des cas, fait appel à un concessionnaire. Ce dernier est, le plus souvent une chambre de commerce et d'industrie³¹, bien que des personnes privées puissent également se voir concéder l'exploitation d'aérodromes.

Or, **de nombreux aéroports appartenant à l'Etat ont**, pour l'essentiel, **une vocation locale**, illustrée notamment par un faible trafic de passagers ou de fret. De plus, la part d'investissement de l'Etat dans les aérodromes nationaux est plus en plus faible, s'élevant depuis une quinzaine d'années à seulement 10 % de l'investissement total.

Il semble donc plus cohérent, en termes de gestion des infrastructures aéroportuaires sur le territoire, de donner aux collectivités territoriales la responsabilité de ces aérodromes.

Dans cette logique, l'article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, insérant un article L. 4424-23 dans le code général des collectivités territoriales, a transféré à la collectivité territoriale de Corse la domanialité et la gestion des aéroports d'Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari.

L'article 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a, par ailleurs, permis d'engager une expérimentation afin de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le développement des aérodromes.

Jusqu'au 31 décembre 2006, les collectivités territoriales sont autorisées à bénéficier d'une expérimentation leur permettant de conclure avec l'Etat des conventions déterminant les aérodromes civils donnant lieu à un transfert de compétences en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation. Toutefois, aucune expérimentation n'a, à ce jour, été mise en œuvre sur le fondement de cette disposition.

Par le présent projet de loi, le Gouvernement va plus loin dans le transfert de compétences en matière aéroportuaire aux collectivités territoriales puisque ce dernier aurait, en principe, un caractère définitif.

³⁰ Il en va ainsi notamment pour les aéroports de Roissy-Charles de Gaulle, d'Orly et du Bourget, gérés par Aéroports de Paris, ou pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse, géré par un établissement public franco-suisse.

³¹ Les CCI gèrent aujourd'hui 121 aéroports, réalisant un trafic de 48,1 millions de passagers en 2002.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

a) Principe du transfert de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aérodromes et hélistations civils aux collectivités territoriales

• Le premier paragraphe (I) de l'article 22 poserait le principe du **transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aérodromes civils appartenant à l'Etat.**

Ces aérodromes seraient, aux termes du présent paragraphe, transférés **au plus tard le 1^{er} janvier 2007.**

La personne bénéficiaire du transfert pourrait être toute collectivité territoriale intéressée (région, département, commune) ou tout groupement de collectivités dont les compétences pourraient comprendre l'aménagement, la gestion et l'entretien de ces aérodromes et hélistations. La formulation large de « groupements de collectivités » permettrait à des syndicats mixtes de solliciter un transfert de compétence en la matière.

Toutefois, seules les collectivités ou groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures pourraient bénéficier de ce transfert.

En définitive, selon les informations recueillies par votre rapporteur, le présent transfert pourrait concerner 140 aéroports relevant aujourd'hui de la responsabilité de l'Etat, représentant 97 % du trafic commercial français.

Pendant, **deux catégories d'aérodromes seraient exclues de ce transfert.**

D'une part, le transfert ne porterait pas sur les **aérodromes présentant un caractère national ou international.** La décentralisation en matière aéroportuaire ne se justifie en effet que si une gestion de proximité s'avère nécessaire. Or, si une telle gestion est hautement souhaitable dans le cadre d'infrastructures d'intérêt local, elle ne se justifie pas pour des structures à caractère national voire international.

D'autre part, seraient également exclus de ce transfert les **aérodromes qui seraient nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat.** Il s'agirait d'aérodromes non militaires qui sont actuellement réservés à l'usage des administrations de l'Etat et dont la liste a été publiée au journal officiel, sur la base de l'article D. 231-1 du code de l'aviation civile³².

En tout état de cause, ce transfert n'interviendrait que pour les aérodromes appartenant, à la date de la publication de la loi, à l'Etat.

³² *Journal officiel n° 263 du 10 novembre 2002, p. 18620 et s.*

La liste des aérodromes exclus du transfert serait fixée par décret en Conseil d'Etat. Elle pourrait inclure les Aéroports de Paris³³. En outre, elle pourrait inclure les aérodromes de Bâle-Mulhouse, Bodeaux-Mérignac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Point-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot, Strasbourg-Entzheim et Toulouse-Blagnac.

En définitive, le transfert porterait sur environ 108 aérodromes représentant 8 millions de passagers. Dans cette catégorie, les situations sont cependant très contrastées, seule une quinzaine d'aéroports assurant un trafic supérieur à 100.000 passagers et deux aéroports -Clermont-Ferrand et Lille- recevant chacun plus d'un million de passagers par an.

b) Procédure et effets du transfert de compétence au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements

• Le deuxième paragraphe (II) du présent article définirait la **procédure de transfert de compétence**.

- Le transfert de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'un ou de plusieurs aérodromes déterminés à une collectivité ou un groupement de collectivités se ferait, en principe, à sa demande, cette dernière devant intervenir au plus tard le 31 août 2006.

Cette demande vise actuellement « *toute collectivité visée au I* ». Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** afin d'inclure les groupements de collectivités territoriales qui peuvent également solliciter un transfert.

Elle devrait être notifiée à l'Etat ainsi qu'aux autres collectivités intéressées. Il s'agirait des collectivités dans le ressort desquelles sont situées les infrastructures des aérodromes susceptibles de transfert.

Le texte proposé par l'article 22 distingue trois situations, selon qu'il existe une ou plusieurs demandes de transfert ou qu'aucune demande n'a été formulée.

Dans l'hypothèse d'une demande unique, ou à tout le moins, si dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la demande de transfert pour une infrastructure donnée, aucune autre demande n'a été notifiée, la collectivité ou le groupement pétitionnaire se verrait automatiquement transférer la compétence en matière aéroportuaire.

³³ Aéroports de Paris gère actuellement 14 aérodromes, dont les plus importants sont Roissy-Charles de Gaulle, Orly et Le Bourget.

En cas de pluralité de candidatures pour un même aérodrome, le texte instituerait une **procédure de concertation**. Cette concertation serait conduite sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans la région dans laquelle est implanté l'aérodrome concerné. L'objet de cette concertation est d'aboutir à une demande unique de transfert pour l'aérodrome concerné. La durée de cette concertation serait fixée discrétionnairement par le préfet.

A l'issue de cette concertation, le bénéficiaire du transfert serait désigné par le représentant de l'Etat. Lorsque la concertation permettrait d'aboutir à un accord entre les pétitionnaires, il serait pris acte de cet accord et le préfet désignerait, en conséquence, la collectivité ou le groupement attributaire de l'aérodrome.

En l'absence d'accord au terme de la concertation, il reviendrait au préfet de région de désigner la collectivité ou le groupement affectataire de la compétence. Pour ce faire, il prendrait en compte deux éléments :

- les « *caractéristiques de l'aérodrome* ». Parmi celles-ci figureraient le trafic et la « *zone d'attraction* » de l'infrastructure. Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à substituer à cette dernière expression celle de « zone de chalandise » ;

- les enjeux économiques et d'aménagement du territoire.

De fait, en fonction de l'intérêt variable d'un aérodrome à l'autre, le préfet pourra décider, en fonction des critères susmentionnés, de conférer la compétence à la région, au département, voire à la commune ou à tout groupement ayant compétence en cette matière.

Toutefois, si la région s'est portée candidate, elle serait « prioritaire ». Cette précision implique que malgré un jugement contraire, en termes d'aménagement du territoire ou d'enjeux économiques, le préfet serait tenu de la désigner comme bénéficiaire du transfert.

En l'absence de candidature au transfert de compétence avant la date du 31 août 2006, la collectivité ou le groupement attributaire serait désigné de façon unilatérale par le représentant de l'Etat dans la région. Son choix ne serait cependant pas discrétionnaire et se fonderait sur les caractéristiques de l'aérodrome et les enjeux économiques et d'aménagement du territoire.

Votre commission des Lois vous soumet divers **amendements** tendant à inclure à chaque fois les groupements de collectivités dans le cadre de la procédure prévue par le présent article.

En outre, elle vous présente un **amendement tendant à prévoir que le préfet de département communique à leur demande, aux collectivités du groupement ayant sollicité le transfert, les éléments d'information leur**

permettant de se prononcer en connaissance de cause, en ayant à leur disposition des informations de nature économique, sociale et financières sur l'aérodrome concerné.

- Le troisième paragraphe (III) du présent article définirait les **effets juridiques du transfert de compétence** ainsi opéré.

Les modalités et la date d'entrée en vigueur de ce transfert seraient déterminées par une convention conclue entre l'Etat et la collectivité ou le groupement attributaire du transfert. Cette convention interviendrait dans les conditions prévues à l'article L. 221-1, ce qui veut dire que le signataire de cette convention au nom de l'Etat serait le ministre chargé de l'aviation civile.

A défaut, c'est-à-dire, en pratique, lorsque le bénéficiaire du transfert de compétences aura été unilatéralement désigné par le représentant de l'Etat dans la région, ces modalités seraient définies **par arrêté** du ministre de l'équipement.

Le transfert emporterait :

- d'une part, **subrogation**, dans le chef de la collectivité ou du groupement de collectivité concernée par le transfert, **de l'ensemble des droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers**. En conséquence, la survenance du transfert ne permettrait pas de remettre en cause, de ce seul fait, les conventions de délégation de service public liant l'Etat à des délégataires personnes publiques ou privées ;

- d'autre part, **transfert de la propriété des biens de l'aérodrome**, ce transfert ayant lieu à titre gratuit. Toutefois, ne seraient pas concernés les biens présents sur l'aérodrome qui ne seraient pas la propriété de l'Etat, ainsi que les emprises et installations permettant à l'Etat d'assurer ses missions de défense nationale, de sécurité de la circulation aérienne, de météorologie et de sécurité civile.

Le texte proposé précise en outre que, lorsque des installations ou des aménagements sont nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police, de la sécurité et de la météorologie, ceux-ci seraient mis gracieusement à la disposition de l'Etat, dans des conditions fixées par la convention ou l'arrêté déterminant les modalités du transfert.

c) Transfert de compétence à titre expérimental

- Le quatrième paragraphe (IV) de l'article 22 prévoit que le **transfert de compétences en matière aéroportuaire pourrait faire l'objet d'une expérimentation**, à la demande des collectivités territoriales.

Par souci de précision, et en cohérence avec les amendements qu'elle vous a déjà soumis, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à offrir cette faculté également aux groupements de collectivités territoriales.

A l'instar de ce que prévoit, à l'heure actuelle, l'article 105 de la loi précitée du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, **l'échéance de cette expérimentation serait fixée au 31 décembre 2006.**

Il paraît nécessaire de fixer un délai pendant lequel les collectivités et leurs groupements peuvent solliciter le bénéfice de cette expérimentation. Un tel délai s'impose puisqu'au 31 décembre 2006, le transfert à titre expérimental aurait, en principe, un caractère définitif. Or, l'expérimentation, pour être viable, doit pouvoir s'effectuer sur une certaine durée.

Votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement** tendant à prévoir que la demande au titre de l'expérimentation doit intervenir dans un délai de six mois suivant la publication de la présente loi.

Le transfert de compétence à titre expérimental n'entraînerait alors pas de transfert de propriété des biens aéroportuaires appartenant à l'Etat, mais une simple mise à disposition de ceux-ci à la collectivité ou au groupement affectataire.

A l'échéance fixée pour l'expérimentation, le transfert de compétences à la collectivité ou au groupement de collectivités attributaire deviendrait définitif, dans les conditions de procédures fixées par le deuxième paragraphe (II) de cet article et avec les effets juridiques définis en son troisième paragraphe (III).

Toutefois, le bénéficiaire de la compétence à titre expérimental aurait la **faculté de s'opposer au transfert définitif,** la seule exigence posée par la présente disposition étant de prendre une délibération en ce sens, six mois avant l'échéance de l'expérimentation, c'est-à-dire le 30 juin 2006 au plus tard.

En cas d'opposition au transfert à la collectivité bénéficiaire de l'expérimentation, le transfert interviendrait malgré tout, en application de la procédure prévue au II de l'article 22 et avec les effets juridiques définis par le III du même article.

Votre commission des Lois, outre un **amendement** de nature rédactionnelle, vous propose un amendement tendant à supprimer la précision selon laquelle les « *avec les mêmes exceptions* » pour les biens mis à disposition, cette mention étant superflète.

d) Transfert de propriété des biens mis par voie conventionnelle à disposition des collectivités ou de leurs groupements

• Le cinquième paragraphe (V) du présent article règle la question du **transfert des biens appartenant à l'Etat qui auraient fait l'objet une mise à disposition conventionnelle au profit d'une collectivité, avant la publication de la présente loi.**

Avant même le présent projet de loi, l'Etat a, dans certains aérodromes, mis certains des biens dont il est propriétaire à la disposition de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités.

Dans une quarantaine d'aérodromes, des conventions de mise à disposition ont été conclues. Elles définissent généralement la consistance des biens mis à disposition, les rôles respectifs de l'Etat et de la collectivité affectataire, le régime des travaux effectués sur l'aérodrome, les obligations en matière d'assurance ou de traitement des passagers.

Le texte proposé prévoit que la propriété des biens en question serait transférée définitivement à la collectivité ou au groupement bénéficiant de la convention de mise à disposition, dans les conditions prévues au III du présent article. En conséquence, de ce renvoi, ce transfert serait fait à titre gratuit et ne donnerait lieu à aucune indemnité, droit, taxe, honoraire ou salaire. En outre, il serait nécessaire qu'une convention constatant ce transfert intervienne entre l'Etat et la collectivité ou le groupement concerné ou, à défaut, qu'un arrêté ministériel soit pris aux mêmes fins.

Ce transfert interviendrait à tout moment sur la demande de la collectivité ou du groupement bénéficiaire de la mise à disposition, et au plus tard le 31 décembre 2006. A cette date, le transfert se ferait donc, en principe, à cette collectivité.

Le présent paragraphe réserve toutefois le cas d'une résiliation de la convention de mise en disposition par la collectivité territoriale concernée, avant la date du 30 juin 2006. Dans cette hypothèse, le transfert ne pourrait intervenir.

Dans l'hypothèse où la convention de mise à disposition serait résiliée à la demande de la collectivité ou du groupement avant la date du 30 juin 2006, une telle résiliation entraînerait renoncement au bénéfice du transfert de compétence et de propriété pour l'aéroport concerné.

Dès lors, le transfert s'effectuerait dans les conditions visées aux paragraphes II et III du présent article. Il s'opérerait, en tout état de cause, au plus tard, le 31 décembre 2006.

e) Prorogation, à titre transitoire, des contrats de délégation de service public

- Le sixième paragraphe (VI) de l'article 22 énoncerait que les **délégations de service public accordées par l'Etat et portant sur les aérodromes transférés seraient prorogées.**

Cette disposition a pour objet d'**assurer la continuité de l'exécution des services publics aéroportuaires**, lorsque ces derniers font l'objet d'une délégation. En particulier, le présent paragraphe permettrait le maintien des contrats liant l'Etat à l'exploitant des infrastructures. Tel serait, par exemple, le cas des contrats de concession conclus avec les chambres de commerce et d'industrie.

Le texte proposé distinguerait deux situations :

- pour les **délégations venant à échéance avant le transfert définitif de l'aérodrome concerné** : il y aurait prorogation tacite et de plein droit de ces délégations par périodes de douze mois. En outre, cette prorogation s'étendrait jusqu'à la première date anniversaire du transfert de compétence. Toutefois, dans chaque cas, le délégataire aurait la faculté de s'opposer à ces prorogations, ce qui est conforme au principe contractuel ;

- pour les délégations arrivant à échéance dans l'année suivant le transfert définitif de l'aérodrome concerné, une prorogation tacite et de plein droit serait prévue jusqu'à la première date anniversaire de ce transfert.

Les modalités d'exercice du droit d'opposition n'étant pas prévues par la présente loi et ressortissant du domaine réglementaire, un décret s'avèrerait sans doute alors nécessaire.

f) Application des présentes dispositions aux hélistations civiles

- Le septième paragraphe (VII) tendrait à **appliquer aux hélistations civiles les dispositions des paragraphes I à VI.**

En conséquence, les règles juridiques définies pour les aérodromes civils s'appliqueraient, sans aucun aménagement, à ces infrastructures.

g) Abrogation des dispositions de l'article 105 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

- Le huitième et dernier paragraphe (VIII) de l'article 22 **abrogerait l'article 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.**

Les dispositions du présent article, qui ne peuvent plus désormais être mises en œuvre, compte tenu des délais stricts qui y étaient imposés pour bénéficier d'une expérimentation en matière d'aérodrome, n'ont en effet plus lieu d'être.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 22 **ainsi modifié.**

Article 23

**Habilitation à actualiser et adapter par ordonnance
les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la sûreté des vols
et à la sécurité de l'exploitation des aérodromes**

Cet article autoriserait le Gouvernement à **prendre, par ordonnance, des mesures tendant à actualiser et modifier le livre II du code de l'aviation civile.**

Compte tenu des modifications apportées aux conditions d'exploitation des aérodromes, les dispositions du livre II du code de l'aviation civile, qui déterminent les règles applicables aux aérodromes, devront faire l'objet d'une adaptation.

Le présent article permettrait au Gouvernement de procéder lui-même aux modifications nécessaires, après avoir obtenu du Parlement l'autorisation d'intervenir par ordonnance dans le domaine de la loi.

Rappelons que le régime applicable aux ordonnances, prises sur la base de l'article 38 de la Constitution, est strictement encadré par la jurisprudence constitutionnelle³⁴ qui exige :

- que le Gouvernement indique avec précision au Parlement l'objet et la finalité des mesures qu'il se propose de prendre, sans pour autant être tenu de faire connaître la teneur des ordonnances ;

- que soit précisément indiqué, d'une part, le délai au terme duquel l'ordonnance doit être prise et, d'autre part, le délai au terme duquel un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement.

La présente habilitation répond parfaitement aux exigences constitutionnelles.

D'une part, l'objet de l'habilitation est strictement encadré, seules pouvant être modifiées les dispositions du livre II du code de l'aviation civile relatives :

- à la « *sûreté des vols* ». Cette expression inclut l'ensemble des mesures visant les passagers et les bagages transportés par les aéronefs.

- à la « *sécurité de l'exploitation des aérodromes* ».

La finalité de l'habilitation est précisément définie, le texte proposé limitant l'intervention du Gouvernement à l'actualisation et l'adaptation des dispositions précitées.

³⁴ *Décision n° 86-207 des 25-26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social (« Privatisation »).*

D'autre part, un délai d'habilitation d'un an est prévu pour l'adoption des ordonnances tandis que le dépôt du projet de loi ratifiant l'ordonnance devrait intervenir dans les six mois de sa publication.

Votre commission des Lois estime que le délai de six mois prévu pour le dépôt du projet de loi de ratification n'est pas justifié et qu'il convient de limiter ce délai à trois mois, ce qui paraît raisonnable. Elle vous propose un **amendement** en ce sens.

Sur le fondement de la présente habilitation, et selon les informations recueillies par votre rapporteur, des ordonnances pourraient venir :

- **définir un régime de certification des exploitants d'aéroports en matière de sécurité.** L'institution d'un tel régime est désormais une obligation internationale imposée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

En effet, l'annexe 14 de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 instituant l'Organisation de l'aviation civile internationale impose aux Etats membres de certifier, à compter du 27 novembre 2003, « *les aérodromes utilisés pour les vols internationaux en tenant compte des spécifications de la présente annexe et des autres spécifications pertinentes de l'OACI, et au moyen d'un cadre réglementaire approprié* »³⁵.

- **fixer les compétences respectives de l'Etat et de l'exploitant d'aérodrome en matière de contrôle des passagers et des bagages.** L'idée serait de mettre à la charge de l'exploitant l'exercice de ce contrôle, l'Etat étant chargé de veiller à son application correcte par l'exploitant ;

- **redéfinir le régime des servitudes aéronautiques.** Ces servitudes se répartissent en servitudes de « balisage », permettant à l'administration d'imposer le balisage de certains obstacles dangereux pour la sécurité de la navigation aérienne, et en servitudes de « dégagement » qui limitent le droit à construire autour des aérodromes dans le but de garantir la sécurité de la circulation aérienne. Ces servitudes, aujourd'hui prévues par la partie réglementaire du code de l'aviation civile³⁶, doivent en effet bénéficier d'une base législative qui pourra leur être donnée grâce aux ordonnances envisagées.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 23 **ainsi modifié.**

³⁵ Point 1.3.1 de l'Annexe 14 (« Aérodromes » – Volume 1 : « Conception et exploitation technique des aérodromes »), tel que modifié par la décision du Conseil de l'OACI en date du 12 mars 2001.

³⁶ Articles R. 241-1 et suivants du code de l'aviation civile.

Article 24

(art. L. 101-1, L. 601-1 à L. 601-3 nouveaux du code des ports maritimes)

Transfert des ports maritimes non autonomes de l'Etat aux collectivités territoriales

Cet article tend à opérer le **transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports non autonomes de l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.**

1. Le droit en vigueur

Les ports maritimes français se répartissent, à l'heure actuelle, en deux catégories : d'une part, **les ports relevant de l'Etat**, et d'autre part, **les ports dits « décentralisés »** relevant des départements et des communes.

Cet état des lieux découle de transferts de compétence opérés par 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, et par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, modifiée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, complétant ce dernier texte.

Sur ce fondement, les départements sont compétents pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche, l'Etat restant compétent à l'égard des ports maritimes autonomes, des ports maritimes d'intérêt national et des ports maritimes contigus aux ports militaires. Les communes ont également une compétence en matière de création, d'exploitation et d'aménagement des ports autres que ceux susvisés et dont l'activité dominante est la plaisance.

Ce premier transfert a permis aux départements de prendre en charge 304 ports maritimes de commerce et de pêche et aux communes de prendre la responsabilité de 228 ports affectés de manière dominante aux activités de plaisance. Toutefois, ce transfert n'a porté que sur 3 à 4 % du trafic maritime français.

La volonté récente du législateur a été d'amplifier les transferts au profit des collectivités territoriales et les dispositions du présent projet de loi s'inscrivent dans cette perspective.

Ainsi, l'article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a transféré à la collectivité territoriale de Corse la compétence en matière portuaire pour les ports de pêche et de commerce non encore transférés aux départements, c'est-à-dire les ports autonomes, les ports d'intérêt national et les ports contigus aux ports militaires.

En outre, l'article 104 de la loi précitée du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a autorisé les régions, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2006, à prendre en charge, à leur demande, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des ports d'intérêt national ainsi que des ports de commerce et de pêche. Aucune expérimentation n'a cependant été entreprise sur cette base.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

a) Transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports autonomes aux collectivités territoriales ou à leurs groupements

• Le premier paragraphe (I) de l'article 24 définirait **la consistance du transfert de compétences en matière de ports maritimes** aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

- Le transfert **envisagé ne concernerait que les ports non autonomes** de l'Etat.

La catégorie des ports autonomes, définie par l'article L. 111-1 du code des ports maritimes, regroupe les ports maritimes de commerce « *dont l'importance le justifie* » et pour lesquelles l'administration est confiée, par un décret en Conseil d'Etat, à un établissement public de l'Etat. Le choix de laisser à l'Etat la compétence à l'égard de ces ports tient à leur importance économique et à leur caractère national.

De manière résiduelle, seraient donc concernés par le transfert de compétence exclusivement les ports d'intérêt national et les ports maritimes contigus aux ports militaires. Leur liste est fixée par l'article R. 121-7 du code des ports maritimes et comprend : en métropole, les ports de Calais, Boulogne-sur-Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle, La Pallice et Chef de Baie, Les Minimes, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio, Bastia ; et outre-mer, les ports de Fort-de-France, Degrad-des-Cannes, Larivot, Saint-Pierre-et-Miquelon et Port-Réunion.

- Le transfert de compétence **concernerait tant la propriété des biens portuaires que l'entretien, l'aménagement et la gestion des ports concernés.**

Il s'agirait donc d'un transfert de propriété de l'ensemble des biens situés dans l'enceinte des ports concernés, qui s'accompagne d'un transfert des compétences relatives à l'entretien, l'aménagement et la gestion de ces ports.

- **Toutes les catégories de collectivités territoriales seraient susceptibles de bénéficier de ce transfert**, qui pourrait également profiter aux groupements de collectivités territoriales.

En conséquence, les communes pourraient notamment acquérir la propriété de ports de commerce et de pêche et les gérer, ce qui accroîtrait leurs compétences en la matière qui reste, à l'heure actuelle, limitée aux ports « *dont l'activité dominante est la plaisance* »³⁷. De même, la notion de groupement de collectivités pourrait permettre à des syndicats mixtes de bénéficier d'un transfert de compétence en matière portuaire.

b) Procédure et effets du transfert de compétence en matière portuaire

• Le deuxième paragraphe (II) décrirait les **modalités du transfert de compétence en matière portuaire**.

Le transfert de compétence se ferait, en principe, **sur demande d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités territoriales**, cette demande devant intervenir **au plus tard le 31 août 2005**. Le choix d'un calendrier différent de celui proposé en matière d'aérodromes s'explique par le nombre relativement modeste d'infrastructures susceptibles de faire l'objet d'un transfert, par opposition à la centaine d'infrastructures aéroportuaires transférables.

Cette demande ne pourrait concerner que les **ports situés dans le ressort géographique** de la collectivité sollicitant le transfert. En revanche, **elle pourrait se limiter**, le cas échéant, **à une partie d'un port**, à la condition que celle-ci soit :

- d'une part, individualisable. Cette notion doit s'entendre au sens matériel du terme, la nature et la destination des infrastructures sur une partie donnée du port maritime devant présenter une unité distincte et susceptible d'être exploitée de manière autonome ;

- d'autre part, d'un seul tenant et sans enclave. Cette condition tend à assurer que le « dépeçage » d'un port ne conduira pas à des délimitations impraticables entre les parties relevant des compétences d'une collectivité ou d'un groupement ou d'une autre.

Cette demande serait notifiée à l'Etat ainsi, selon le texte, qu'aux « collectivités intéressées ». Par cohérence avec l'amendement qu'elle vous a présenté à l'article 22, votre commission des Lois vous propose de préciser, par **amendement**, qu'il s'agit des collectivités ou groupements sur le territoire duquel est implanté le port concerné.

³⁷ Article 6, alinéa 5 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 alinéas suivants du paragraphe envisagent trois hypothèses distinctes.

Lorsqu'**une demande du transfert** aurait été présentée qui n'aurait été suivie d'aucune autre dans un délai de six mois, le transfert serait opéré au profit du pétitionnaire.

Dans l'hypothèse où **plusieurs demandes** interviendraient pour le transfert du même port ou de la même partie d'un port, une **concertation** serait organisée par le représentant de l'Etat dans la région afin qu'une demande unique de transfert soit présentée. Le texte prévoit que la durée de la concertation serait fixée par le préfet de région.

Lorsque la concertation aboutit, la collectivité ou le groupement dont la candidature est maintenue deviendrait bénéficiaire du transfert.

En l'absence d'accord à l'issue de la concertation **ou en l'absence de candidature** pour un port déterminé avant le 31 août 2005, **le représentant de l'Etat désignerait unilatéralement la collectivité affectataire**, la loi fixant autoritairement la collectivité au profit de laquelle doit s'opérer le transfert :

- pour les ports dont l'activité dominante est le commerce ou les parties individualisables d'un seul tenant et sans enclaves de ports, affectées au commerce, la région serait bénéficiaire ;

- pour les ports dont l'activité dominante est la pêche ou les parties individualisables d'un seul tenant et sans enclaves de ports affectées à la pêche, le département serait désigné affectataire.

Ce critère de partition est conforme au schéma actuel de répartition des compétences, tel qu'il est organisé par la loi précitée des 7 janvier et 22 juillet 1983.

Votre commission des Lois vous présente des **amendements** de nature rédactionnelle tendant à préciser que les groupements de collectivités territoriales peuvent également se porter candidats, participer à la concertation et être désignés bénéficiaires du transfert de compétence.

Elle vous soumet, en outre, un **amendement** prévoyant que le représentant de l'Etat dans le département communique aux collectivités ou groupements qui se sont portés candidats au transfert d'un port ou d'une partie de port l'ensemble des informations leurs permettant de solliciter ce transfert en toute connaissance de cause..

● Le troisième paragraphe (III) du présent article définirait les **effets juridiques résultant du transfert de compétence** opéré, dans des termes quasi-identiques à ceux utilisés dans l'article 22.

Les modalités et la date d'entrée en vigueur du transfert de compétence d'un port ou d'une partie de port de l'Etat vers la collectivité ou le groupement de collectivités attributaire seraient définies par une convention ou, le cas échéant, par un arrêté du ministre chargé des ports maritimes.

Le transfert emporterait succession de la collectivité ou du groupement attributaire dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers. En particulier, cette précision aurait pour effet d'empêcher la nouvelle autorité concédante de remettre en cause, du seul fait du transfert, les conventions de délégation de service public en cours.

Du point de vue domanial, le transfert aurait également pour conséquence de transmettre dans le chef de la collectivité bénéficiaire les dépendances du domaine public portuaire. Ainsi, serait notamment transférée la propriété des quais et terre-pleins, des ouvrages d'accès ainsi que des zones industrialo-portuaires si elles existent.

La rédaction retenue aurait également pour conséquence de transférer les plans d'eau et bassins des ports maritimes. Un tel choix irait en contradiction avec les dispositions de l'article L. 4424-22 du code général des collectivités territoriales, issues de l'article 15 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui a expressément exclu les plans d'eau des ports maritimes du transfert à la collectivité territoriale de Corse. Cette dernière peut seulement y disposer d'une convention de mise à disposition consentie par l'Etat.

Votre commission souscrit au choix retenu par le présent projet de loi, qui présente l'avantage de la simplicité. En revanche elle estime qu'**il convient d'harmoniser le régime applicable aux ports maritimes transférés à la collectivité territoriale de Corse avec le régime défini par le présent projet de loi.** Elle vous soumet donc un **amendement** à l'article L. 4424-22 du code général des collectivités territoriales, tendant à opérer également le transfert à la collectivité territoriale des plans d'eau des ports transférés en application de la loi précitée du 22 janvier 2002.

Ce transfert de propriété interviendrait à titre gratuit, aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire ne pouvant être demandé de ce simple fait.

La collectivité ou le groupement affectataire aurait l'obligation de mettre gratuitement à disposition de l'Etat les installations et aménagements compris dans le périmètre portuaire nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité. En effet, le transfert de compétences ne porterait pas sur ces matières, qui demeurerait de la seule responsabilité de l'Etat. Les conditions de cette mise à disposition seraient précisées par la convention ou, à défaut, l'arrêté ministériel susmentionnés.

c) Prorogation des conventions de service public venant à échéance

- Le quatrième paragraphe (IV) de l'article 24 réglerait la question des éventuelles **délégations de service public qui viendraient à échéance avant le transfert de compétence ou dans l'année suivant ce transfert.**

Afin d'assurer la continuité du service public portuaire, et dans des conditions identiques à celles prévues à l'article 22 du présent projet de loi :

- les délégations de service public qui arriveraient à échéance avant la date du transfert de compétences seraient prorogées tacitement, par périodes successives de douze mois, le titulaire de la délégation conservant toutefois la possibilité de s'opposer à cette prorogation.

- une fois le transfert de compétence opéré, les délégations venant à expiration dans l'année suivant le transfert seraient prorogées jusqu'à la première date anniversaire de ce transfert.

d) Transfert aux régions des compétences détenues par les départements

- Le cinquième paragraphe (V) autoriserait **le transfert des compétences en matière de ports maritimes départementaux aux régions.**

Les départements, qui ont la charge des ports maritimes de commerce et de pêche autres que ceux relevant de l'Etat, en application de l'article 6 de la loi précitée du 22 juillet 1983, pourraient solliciter des régions la prise en charge de cette compétence. La collectivité territoriale de Corse, qui constitue une collectivité territoriale à statut dérogatoire mais proche de la région, pourrait également accepter la compétence des ports relevant de la compétence de la Haute-Corse et de la Corse du sud.

Cette possibilité est déjà prévue, à titre expérimental, par le III de l'article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, mais n'a reçu, à ce jour, aucune application concrète.

Le texte proposé ne définirait pas la consistance du transfert ainsi opéré. Par souci de précision, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à spécifier que ce transfert concernerait la propriété, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des ports maritimes départementaux.

Ce transfert ne pourrait s'effectuer qu'avec l'accord de la région et ne concernerait que les ports maritimes existant au 1^{er} janvier 2003. Votre commission estime que le choix de cette date n'obéit à aucune justification particulière. Elle vous propose un **amendement** tendant à prévoir que tous les ports existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi seraient concernés par ce transfert.

Au titre des effets juridiques de ce transfert, la région ou, le cas échéant, la collectivité de Corse, succéderait au département dans ses droits et obligations, tant en ce qui concerne le domaine que les biens faisant l'objet du transfert. Cette substitution ne pourrait donc permettre de remettre en cause ou porter atteinte aux droits des délégataires de missions de services publics en cours.

Le second alinéa du cinquième paragraphe de cet article préciserait qu'une **convention déterminerait les modalités de mise en œuvre du transfert de compétence**. Cette même convention réglerait la question de la mise à disposition des moyens jusqu'alors consacrés par le département à l'exploitation et à la gestion du port - ce qui inclurait notamment les personnels de la collectivité départementale.

La convention définirait également les modalités financières du transfert qui prendraient la forme du **versement à la région bénéficiaire du transfert, par le département concerné, d'une partie du concours créé au sein de la dotation générale de fonctionnement (DGF) au titre des ports maritimes de commerce et de pêche**.

En effet, l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, précitée, dispose que 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 DGF³⁸, ces crédits faisant l'objet d'une répartition entre les départements réalisant des travaux d'investissement ou participant au financement de ces derniers dans le cadre de l'aménagement des ports dont la compétence leur a été transférée.

En pratique, les départements resteraient destinataires des fonds du concours, à charge pour eux d'en reverser une part, déterminée par la convention, à la région.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à préciser que la convention en cause est conclue entre le département et la région ou la collectivité territoriale de Corse.

e) Modification du code des ports maritimes destinée à clarifier les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de ports maritimes

• Les sixième (VI) et septième (VII) paragraphes de cet article **modifieraient les dispositions du code des ports maritimes afin de prendre en compte les nouvelles compétences des régions, départements et communes ou de leurs groupements**.

³⁸ La détermination du taux de concours et la liquidation des droits des départements sont définis par les articles R. 1614-58 à L. 1614-63 du code général des collectivités territoriales.

• Aux termes du sixième paragraphe (VI), un **titre préliminaire serait, en premier lieu, créé dans le livre Ier** (« création, organisation et aménagement des ports maritimes ») dudit code, intitulé « organisation portuaire » et composé d'un article unique, numéroté L. 101-1.

Article L. 101-1 du code des ports maritimes

Catégories de ports maritimes de commerce et de pêche

Cet article tirerait les conséquences de la poursuite du transfert de compétences aux collectivités territoriales en matière de ports maritimes de commerce et de pêche qui se répartiraient désormais en trois catégories :

- les ports maritimes autonomes, qui relèvent de l'Etat ;
- les ports maritimes décentralisés, qui relèvent de la compétence du département ou, le cas échéant, de la région ;

- les ports maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon, relevant de l'Etat. Le nouveau statut de « collectivité d'outre-mer », donné par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 23 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, à Saint-Pierre-et-Miquelon justifie le maintien en l'état du régime existant, dans l'attente du choix opéré par le législateur organique lors de l'adoption de la loi organique fixant le statut de cette collectivité.

Cette disposition n'aurait, en définitive, qu'un objet « pédagogique » afin d'exposer de façon claire les différentes catégories de ports. Ainsi, notamment, la catégorie actuelle des ports d'intérêt national disparaîtrait.

• Aux termes du septième paragraphe (VII), un **titre préliminaire serait créé dans le livre VI du même code.**

Votre commission des Lois relève qu'**un tel livre est pour le moment absent de la partie législative du code des ports maritimes**. Elle vous propose donc un **amendement** tendant à créer ce livre et à l'intituler : « Ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

Le titre préliminaire de ce livre serait intitulé « compétences et dispositions générales », composé de deux articles, numérotés L. 601-1 à L. 601-2.

Article L. 601-1 du code des ports maritimes

Répartition des compétences entre collectivités territoriales

Cet article présenterait, de manière synthétique, les compétences de chaque niveau de collectivité territoriale en matière d'aménagement et d'exploitation des ports maritimes, telles qu'elles résulteraient du présent projet de loi.

• Aux termes du premier paragraphe (I) du texte proposé pour cet article, la **région** serait compétente :

- pour créer tout port maritime de commerce. Par souci de précision, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à préciser que le fait de créer le port entraînerait la compétence pour l'aménager et l'exploiter ;

- pour aménager et exploiter les ports de commerce et de pêche qui lui ont été transférés en application des dispositions du présent projet de loi.

Ces compétences s'étendraient également à la collectivité territoriale de Corse.

• Selon le deuxième paragraphe (II) de cet article, le **département** serait compétent :

- pour créer les ports maritimes de pêche. Par cohérence avec l'amendement précédemment soumis, votre commission des Lois vous propose un amendement tendant à préciser que le département aurait également, dans cette hypothèse, compétence pour aménager et exploiter ces ports.;

- pour aménager et exploiter les ports maritimes et de pêche qui lui ont été transférés tant par la présente loi que par l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, précitée.

• Les **communes** seraient compétentes, aux termes du troisième paragraphe (III) de l'article L. 601-1 du code des ports maritimes, pour :

- créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance ;

- aménager et exploiter les ports de commerce et de pêche qui lui auront été transférés par le présent projet de loi.

Ces compétences pourraient néanmoins être exercées, le cas échéant, par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine.

• Le quatrième paragraphe (IV) de cet article prévoirait que, par dérogation, l'**organisme chargé du parc naturel de Port-Cros** serait compétent pour aménager, entretenir et gérer les installations portuaires de Port-Cros, dans le respect des missions assignées au parc.

Le décret n° 63-1235 du 14 décembre 1963 créant le parc national de Port-Cros a en effet confié à un établissement public national à caractère

administratif ayant son siège dans l'arrondissement de Toulon « *l'aménagement, la gestion et la réglementation* » de ce parc afin d'assurer la protection de cet espace naturel³⁹.

Il paraît souhaitable de ne pas soustraire à cet organisme la compétence en matière portuaire, dans la mesure où la gestion et l'exploitation des infrastructures portuaires doivent s'effectuer en conformité avec l'objectif de préservation qui s'applique à l'ensemble du parc.

Article L. 601-2 du code des ports maritimes

Contrats d'objectifs entre l'Etat et la collectivité territoriale compétente

Cet article offrirait la faculté de conclure entre l'Etat et la collectivité ou le groupement de collectivités compétents des contrats d'objectifs. Ces contrats pourraient utilement encadrer la collaboration des services de l'Etat et des collectivités territoriales propriétaires des ports maritimes.

Ces contrats pourraient concerner, en particulier : le financement d'infrastructures, la sûreté et la sécurité portuaires.

f) Abrogation de dispositions législatives devenues sans objet

• Les huitième (VIII) et neuvième (IX) paragraphes de l'article 24 **abrogeraient certaines dispositions devenues sans objet** en raison des dispositions contenues dans le présent projet de loi.

En premier lieu, **l'article 6** ainsi que le **dernier alinéa de l'article 9 de la loi précitée du 22 juillet 1983** seraient abrogés. Ces abrogations permettront d'assurer la lisibilité du nouveau dispositif institué par le présent projet de loi.

L'article 6 de la loi n'aura en effet plus d'objet, le nouvel article L. 601-2 du code des ports maritimes définissant les catégories de ports maritimes et les collectivités ou groupements de collectivités territoriales compétentes à leur endroit. Le dernier alinéa de l'article 9 de la loi susvisée n'aurait également plus lieu d'être, dans la mesure où les paragraphes III et IV du présent article définiraient désormais les effets juridiques résultant du transfert de compétences.

En second lieu, seraient également abrogés les paragraphes **I à IV de l'article 104 de la loi précitée du 27 février 2002** relative à la démocratie de proximité.

Ces dispositions, organisant une expérimentation pour l'aménagement, la gestion et l'exploitation des ports maritimes, n'auront plus vocation à s'appliquer compte tenu des dispositions du présent article.

³⁹ Décret n° 63-1235 du 14 décembre 1963, article 25.

g) Transfert des dépendances du domaine public portuaire des ports ayant fait l'objet d'un transfert de compétence antérieurement au présent projet de loi

- Le dixième paragraphe (X) de cet article prévoirait la possibilité de procéder au **transfert des dépendances du domaine public portuaire des ports ayant fait l'objet d'un transfert antérieurement à la présente loi aux collectivités concernées.**

Le transfert en matière portuaire, auquel a procédé la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 n'a concerné que la compétence relative à l'aménagement ou l'exploitation des ports maritimes existants. Il n'a pas conduit à un transfert de propriété. Or, le présent projet de loi opèrerait, quant à lui, un tel transfert pour les ports maritimes non autonomes de l'Etat.

Afin d'uniformiser les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales exerceront leurs compétences en matière portuaire, le présent paragraphe permettrait à la collectivité territoriale bénéficiaire d'un transfert en vertu d'un texte antérieur au présent projet de loi -c'est-à-dire, pour l'essentiel, en vertu de la loi du 22 juillet 1983- de **demandeur** à se voir transférer le domaine portuaire correspondant.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 24 **ainsi modifié.**

Article 25

Habilitation à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'actualisation et l'adaptation de certaines dispositions du code des ports maritimes

Cet article ouvrirait une **habilitation au Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures destinées à modifier les dispositions régissant actuellement certains aspects des ports maritimes.**

Cette habilitation répondrait aux exigences posées par l'article 38 de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans la mesure où l'objet et la finalité des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnances seraient précisément définis par le texte proposé⁴⁰.

L'habilitation permettrait au Gouvernement d'intervenir dans le domaine de loi aux fins :

- d'actualiser et d'adapter les dispositions du livre III du code des ports maritimes relatif à la **police des ports maritimes**. Ce livre comporte actuellement trois titres traitant des personnels chargés d'assurer la police dans les ports maritimes, de la police de la conservation et de l'exploitation des ports, ainsi que de la police du balisage et des matières dangereuses ou

⁴⁰ *Décision n° 86-207 des 25-26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social (« Privatisation »).*

infectes. Une modification du droit en vigueur s'avère nécessaire afin de prendre en compte le transfert de compétence opéré par le présent projet de loi.

Sur la base de cette habilitation, le Gouvernement définirait les missions relevant de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté du transport maritime et des opérations de police portuaire exercée par l'Etat dans les ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses. En outre, le Gouvernement définirait les règles du domaine législatif concernant la police du plan d'eau portuaire, les conditions d'accueil des navires en difficulté, ainsi que le statut des agents de l'Etat exerçant ces différentes missions.

De plus, les ordonnances définiraient les missions de police relevant « d'autres autorités ». Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à remplacer cette vague formulation par une formulation plus précise faisant clairement apparaître que ces autorités sont les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour les ports concernés. Le statut des personnels chargés d'exercer ces missions serait également défini par voie d'ordonnances ;

- de **transposer en droit interne les dispositions communautaires relatives aux ports décentralisés ainsi que les dispositions applicables aux délégations de service public concernant les ports**. Pour ces dernières, les ordonnances à prendre détermineraient leur durée maximale et leur objet, le texte proposé précisant que celui-ci pourra comprendre une ou plusieurs activités portuaires, telles que le commerce, la pêche, la réparation navale ou les zones d'activités portuaires.

Le choix de la technique des ordonnances pour se conformer aux obligations communautaires est devenu courant dans notre législation⁴¹. La transposition de textes communautaires à contenu technique justifie en l'espèce le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution ;

- d'**actualiser des dispositions relatives aux voies ferrées portuaires**. Le régime juridique applicable aux voies ferrées portuaires est actuellement défini par les articles L. 411-1 et L. 411-2, L. 421-1 et L. 441-1 du code des ports maritimes.

Ces voies ferrées obéissent à un régime juridique particulier, dans la mesure où elles ne font pas partie du réseau ferré national géré par la SNCF⁴². Le financement de ces voies obéit, en particulier, à des règles particulières, l'autorité portuaire participant au financement et à l'entretien des voies ferrées des quais. L'habilitation donnée au Gouvernement pourrait permettre l'amélioration de la législation actuelle, afin que soit notamment favorisé la

⁴¹ Voir notamment la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

⁴² Réponse ministérielle n° 3293, JO Sénat du 25 mai 1989, p. 803.

desserte, par voies de chemin de fer, des ports maritimes, la desserte portuaire constituant un enjeu économique majeur, comme le soulignait dans son avis budgétaire, notre excellent collègue Charles Revet⁴³.

Aux termes du texte proposé par le présent paragraphe, les ordonnances prises sur son fondement devraient intervenir dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi et un projet de loi de ratification devrait être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication des ordonnances.

Si votre commission des Lois estime que le délai d'un an prévu pour l'élaboration des ordonnances est justifié, **elle juge le délai de six mois pour le dépôt du projet de loi trop long**. Elle vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à fixer ce délai à trois mois.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 25 **ainsi modifié**.

Article 26

(art. 1^{er}, 1^{er}-1 bis nouveau, 1^{er}-4, 1^{er}-5 et 35
du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure
et art. 5 et 7 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983)

Transfert des voies navigables fluviales et ports intérieurs

Cet article tend à **renforcer la décentralisation des voies navigables et ports intérieurs, en complétant les dispositions en vigueur du code du domaine fluvial et de la navigation intérieure**, notamment modifiées par la loi n° 2003-6999 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

1. Le droit en vigueur

- 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 régions, les départements, les communes et l'Etat a autorisé le **transfert de l'aménagement et de l'exploitation de ports intérieurs et de voies d'eau intérieures aux collectivités territoriales, à leur demande**.

Ainsi, en vertu de l'article 5 de cette loi, la région est devenue compétente pour créer des canaux et des ports fluviaux, ainsi que pour aménager et exploiter les voies navigables et les ports fluviaux qui y sont situés, à l'exception des ports fluviaux d'intérêt national qui demeurent de la compétence de l'Etat. Le département est quant à lui devenu compétent pour aménager, entretenir et exploiter les cours d'eau, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables.

⁴³ Avis n° 70 (2002-2003), tome XX : Mer, présenté par M. Charles Revert au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan.

Ce transfert de compétence n'a pas entraîné de mutation de propriété pour les voies et ports donnés à la compétence des collectivités susvisées. En outre, l'Etat est resté compétent pour exercer la police de la conservation du domaine public fluvial dans son ensemble, la police de la navigation, la police des eaux ainsi que pour définir les règles de sécurité qui s'y appliquent⁴⁴.

Sur ce fondement juridique, trois régions ont accepté de bénéficier du transfert de compétences proposé : la région Pays-de-Loire, la Bretagne et la Picardie. Elles ont néanmoins, dans la majorité des cas, concédé l'exploitation des voies et ports fluviaux concernés aux départements.

- La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a, plus récemment, accru les compétences des collectivités territoriales à l'égard des voies et ports fluviaux.

Elle a, d'une part, autorisé pour la première fois la constitution d'un domaine public fluvial propre aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, constitué de cours d'eau, de canaux, de lacs et de plans d'eau dont ils sont ou deviennent propriétaires, le transfert de domanialité des biens concernés s'opérant en priorité au bénéfice de la région⁴⁵. Elle a, d'autre part, permis la mise en place d'une expérimentation, pour une durée maximale de six ans, tendant à permettre à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités d'assurer l'aménagement et l'exploitation d'une partie du domaine public fluvial, la propriété ne lui étant transférée qu'à l'issue de la période d'expérimentation, sauf opposition de la collectivité ou du groupement concerné.

Les dispositions du présent projet de loi **complèteraient le dispositif actuel en généralisant le transfert de propriété des voies et ports fluviaux aux collectivités territoriales.**

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

L'article 26 du présent projet de loi comprendrait six paragraphes, numérotés I à VI.

a) Consistance du domaine public fluvial

- Le premier paragraphe (I) de l'article 26 modifierait, en premier lieu les dispositions de l'**article 1^{er}** du code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale afin de substituer la notion, nouvellement introduite par le projet de loi, de « ports intérieurs » à celle de « ports publics situés sur les voies navigables » et d'ajouter les ports intérieurs parmi les éléments

⁴⁴ Article 7 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

⁴⁵ Article 1-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

constituant le domaine public fluvial des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Il tendrait à tirer les conséquences de la création de la notion de « port intérieur » qui serait destinée à recouvrir l'ensemble des ports fluviaux, ressortissant de la compétence des collectivités territoriales ou de l'Etat.

En second lieu, un nouvel alinéa serait ajouté à l'article 1^{er} du code susvisé, précisant qu'en cas de transfert de la compétence, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités bénéficiaire succéderait à la « personne gestionnaire du domaine » dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers.

Votre commission des Lois, si elle approuve l'affirmation expresse de la continuité des engagements à l'égard des tiers en cas de transfert, estime que la présente disposition ne devrait pas figurer dans l'article 1^{er} du code du domaine public fluvial. En effet, cet article a pour seul objet de définir la consistance du domaine public fluvial et ne règle pas la question de son transfert aux collectivités.

Elle vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à insérer cette disposition à la fin du texte de l'article 1^{er}-1 du code du domaine public fluvial.

b) Transfert de la propriété des cours d'eau et canaux ayant fait l'objet d'un transfert de compétence antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi

• Le deuxième paragraphe (II) de l'article 26 insérerait un article 1^{er}-1 bis après l'article 1^{er}-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale afin de prévoir le **transfert de propriété des cours d'eau et canaux ayant déjà fait l'objet d'un transfert de compétence en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.**

Article 1^{er} -1 bis

du code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale

**Transfert de propriété des cours d'eau et canaux
ayant fait l'objet d'un transfert de compétence avant la présente loi**

Le transfert de propriété envisagé par cet article concernerait les cours d'eau et canaux ayant fait l'objet d'un transfert avant l'entrée en vigueur du présent article.

Ce transfert serait automatique, le texte précisant qu'il interviendrait « de plein droit », à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Votre commission s'interroge sur l'opportunité d'un transfert automatique de propriété aux collectivités bénéficiaires d'un transfert de compétence au titre de l'article 5 de la loi précitée du 22 juillet 1983. Selon

l'exposé des motifs du projet de loi, ce transfert s'inscrirait dans « *la logique* » de l'article 56 de la loi précitée du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages dans la mesure où ce transfert permettrait de donner corps au domaine public fluvial des collectivités territoriales.

Cependant, le caractère automatique du transfert de propriété des biens domaniaux concernés semble contredire les dispositions de l'article 1-2 du code du domaine public fluvial qui institue un mécanisme d'option, après expérimentation, pour le transfert définitif de la propriété des cours d'eau et des canaux.

En outre, ce dispositif s'avère en contradiction avec les propos tenus par Mme Tokia Saïfi, secrétaire d'Etat au développement durable, le 15 mai 2003 devant le Sénat, selon laquelle les trois régions ayant déjà accepté le transfert de compétences « *pourront demander un transfert de propriété* » selon les modalités prévues par la loi du 30 juillet 2003.

Votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement** tendant à soumettre le transfert de propriété des biens pour lesquels des compétences d'aménagement et d'exploitation ont été transférées à une demande expresse par la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert de compétences en vertu de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1983.

En tout état de cause, ce transfert de propriété interviendrait à titre gratuit, sans qu'aucun paiement, de quelque nature que ce soit puisse être exigé à cette occasion.

c) Compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'égard des ports intérieurs

- Le quatrième paragraphe (IV) insérerait un nouvel article 1^{er}-5 dans le code du domaine public fluvial pour **déterminer les conditions du transfert de compétences à l'égard des ports intérieurs.**

Article 1^{er} -5 nouveau
du code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale)
Transfert de compétences à l'égard des ports intérieurs

Aux termes premier alinéa du texte proposé par cet article, les collectivités territoriales ou leurs groupements se verraient conférer la compétence pour créer, aménager et exploiter les ports intérieurs dont ils ont la propriété.

Cette compétence s'étendrait également aux ports dont la propriété aurait été acquise par ces collectivités dans les conditions prévues par les articles 1-1 à 1-4 du même code. Il s'agirait donc du domaine formé soit par acquisition amiable ou expropriation, soit par transfert de propriété du

domaine public de l'Etat ou d'une autre personne publique, soit à la suite d'une création ex-nihilo.

Votre commission vous propose cependant un **amendement** tendant à supprimer la référence à l'article 1-4 du code de la navigation intérieure, dans la mesure où cette disposition ne renvoie pas aux conditions d'acquisition de la propriété des voies d'eau et des ports intérieurs, mais à l'exercice des pouvoirs de police sur ces biens. En toute logique juridique, cette disposition n'a donc pas à être visée dans le texte proposé.

Toutefois, seraient exclus du champ de cette compétence, les ports d'intérêt national, dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'Etat. Ces ports doivent s'entendre comme ceux qui, en raison de leur importance économique ou pour l'aménagement du territoire, devraient rester la propriété de l'Etat. Il pourrait notamment s'agir des ports autonomes de Paris⁴⁶ et de Strasbourg, ainsi que des ports situés dans le périmètre de la concession donnée à la Compagnie nationale du Rhône.

En tout état de cause, la création d'un port intérieur par une collectivité ou un groupement de collectivités serait soumise à l'accord du propriétaire de la voie ou du lac concerné. Un port intérieur est, en pratique, difficilement dissociable de la voie d'eau sur laquelle il est implanté, et il semble légitime de prévoir un accord entre les personnes publiques propriétaires concernées.

Le second alinéa du texte proposé déterminerait les modalités de classement et de déclasserment des ports intérieurs dans le domaine public. Celles-ci s'effectueraient, selon le texte, conformément aux dispositions applicables à l'ensemble des biens actuellement compris dans le domaine public fluvial de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leur groupement.

d) Dispositions de coordination

• Les troisième (III) et cinquième (V) paragraphes du présent article **modifieraient de façon mineure les dispositions des articles 1-4 et 35 du code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale afin de prendre en compte le transfert de compétence ainsi opéré.**

• L'**article 1-4** du même code serait modifié pour étendre les pouvoirs de l'Etat à l'égard du domaine public fluvial d'une collectivité territoriale ou d'un groupement à la police de la navigation dans son ensemble.

En effet, en l'état actuel, ce texte évoque seulement la « *réglementation générale* » de la navigation. Cette notion fait référence au seul règlement général de la navigation intérieure qui énonce, au niveau national les règles applicables à la navigation fluviale. Or, en pratique, ce règlement national est précisé par des règlements particuliers au niveau

⁴⁶ Loi n° 68-917 du 23 octobre 1968 relative au port autonome de Paris.

local. En outre, l'Etat est compétent pour assurer le contrôle de l'application des règlements qu'il prescrit.

Compte tenu de la décentralisation des compétences opérée par l'article 26 du présent projet de loi, le maintien de la compétence de l'Etat pour la seule réglementation générale pourrait être source d'ambiguïté sur la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité ou le groupement propriétaire de la voie fluviale. La présente disposition y mettrait donc fin.

- Les modifications qui seraient apportées à l'**article 35** du code tendraient à soumettre les titulaires d'autorisations de prise d'eau sur les ports intérieurs au paiement de la même redevance que celle d'ores et déjà exigée pour les prises d'eau sur les cours d'eau domaniaux et les canaux de navigation.

e) Abrogation de dispositions devenues sans objet

- Le sixième et dernier paragraphe (VI) de cet article **abrogerait certaines dispositions devenues sans objet** de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

L'**article 5** de la loi susvisée, permettant le transfert de gestion des canaux, cours d'eau, lacs, plans domaniaux et ports fluviaux serait abrogé, dans la mesure où son maintien deviendrait sans objet compte tenu des nouvelles règles de compétences qui seraient définies par les dispositions modifiées du code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale.

De même, le **premier alinéa de l'article 7** de la même loi serait abrogé pour tenir compte du fait que l'affirmation de la compétence de l'Etat en matière de police figurerait désormais à l'article 1-4 du code du domaine public fluvial.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 26 **ainsi modifié**.

Article 27

(art. 18-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982
d'orientation des transports intérieurs)

**Compétences du département à l'égard des infrastructures
de transports ferrés ou guidés non urbains**

Cet article donnerait **aux départements une compétence pour créer et exploiter des infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains d'intérêt local**. A cette fin, un article 18-1 serait inséré dans la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

1. Le droit en vigueur

A l'heure actuelle, aucun texte ne donne compétence aux départements pour créer ou même exploiter eux même des réseaux ferrés, qu'il s'agisse de tramways ou de lignes ferroviaires.

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 a donné à cet établissement public national à caractère industriel et commercial « *l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national* ». Toutefois, la gestion du trafic ainsi que l'entretien et le fonctionnement des installations techniques et de sécurité de ce réseau a été déléguée à la Société nationale des chemins de fer français.

Par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain, les régions ont acquis une compétence en matière ferroviaire. Elles sont chargées, à compter du 1^{er} janvier 2002, de l'organisation « *des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux.* »⁴⁷ L'exercice de cette compétence par la région se concrétise par la conclusion d'une convention entre cette dernière et la SNCF, fixant les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale⁴⁸.

Aucune compétence spécifique n'a, à ce jour, été accordée aux départements. En l'absence de texte leur donnant expressément compétence, **le Conseil d'Etat a estimé, dans un avis en date du 25 mars 2003, que les départements ne pouvaient exploiter ou créer de réseau ferroviaire**⁴⁹.

Certains départements -en nombre limité- ont souhaité pouvoir exercer des compétences en la matière. Le département du Rhône s'est ainsi déclaré intéressé par une telle compétence pour assurer la desserte de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry. L'objet du présent article est de leur en donner la possibilité.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

L'**article 18-1**, inséré dans la loi précitée du 30 décembre 1982, énoncerait expressément la compétence des départements pour créer et exploiter des infrastructures de transport ferrés ou guidés non urbains de personnes d'intérêt local.

⁴⁷ Article 21-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

⁴⁸ Article 21-4 de la loi précitée.

⁴⁹ Avis n° 368641 du 25 mars 2003 de la section des travaux publics du Conseil d'Etat.

La compétence serait donc **triplement encadrée** :

- d'une part, seules des infrastructures ferrées ou guidées **non urbaines** pourraient être créées et exploitées par les départements en vertu de cet article ;

- d'autre part, la compétence ne s'étendrait qu'aux **transports de personnes** ;

- enfin, elle ne concernerait que les **infrastructures d'intérêt local**. Cette dernière restriction s'explique par les limites territoriales traditionnelles de l'exercice de la compétence départementale.

Cette nouvelle compétence ne remettrait toutefois pas en cause l'application des dispositions de la loi précitée du 13 février 1997, Réseau ferré de France conservant l'intégralité des compétences et prérogatives qui lui ont été conférées par cette loi.

Afin d'éviter toute difficulté de coordination dans la gestion et l'exploitation de ce réseau ferré ou guidé avec les orientations définies par l'autorité en charge des transports urbains dans le cadre du périmètre des transports urbains, le présent article prévoit que les décisions de création ou de modification des dessertes locales des transports établis par les départements interviendraient en accord avec cette autorité.

Les conditions de création et de modification des dessertes de transports ferroviaires ou guidées seraient ainsi alignées sur celles applicables aux transports publics routiers non urbains. En effet, lorsqu'un périmètre de transports urbains, comprenant le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public, a été créé, les dessertes locales des transports publics routiers non urbains de personnes ne peuvent être créées ou modifiées qu'en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports publics urbains⁵⁰.

Les dispositions du présent article ne seraient cependant pas applicables aux départements d'outre-mer et aux départements d'Ile-de-France. Ces deux exceptions se justifient par l'existence de régimes particuliers.

L'article 50 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a en effet confié la compétence en la matière aux régions d'outre mer.⁵¹ Les transports publics en Ile-de-France sont eux soumis à un régime dérogatoire au droit commun, ce régime étant par ailleurs profondément modifié par les articles 29 à 33 du présent projet de loi.

⁵⁰ Article 27 de la loi précitée du 30 décembre 1982.

⁵¹ Article L. 4433-21-1 du code général des collectivités territoriales.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 **sans modification.**

Article 28

(art. L. 112-8 et L. 112-9 du code rural)

Transfert aux régions de la propriété des biens de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional

Cet article tend à **transférer aux régions la propriété des biens de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional pour l'exercice de leurs compétences.**

1. Le droit en vigueur

L'article 9 de la loi n° 51-592 du 24 mai 1951 relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'exercice 1951, aujourd'hui repris aux articles L. 112-8 et L. 112-9 du code rural, a autorisé la constitution de sociétés d'économie mixte chargées d'assurer l'étude, l'exécution et l'exploitation d'ouvrages intéressant plusieurs départements ministériels et mettant en œuvre diverses sources de financement, en vue de la mise en valeur des régions. Ces sociétés sont qualifiées de sociétés d'aménagement régional.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 112-9 du code rural permet d'associer les départements et les régions, à leur demande, à la définition des missions de ces sociétés, auxquelles ils peuvent confier des missions, pour l'exercice de leurs compétences.

Sur cette base juridique, plusieurs sociétés ont été créées, principalement pour la réalisation de grands travaux d'aménagement hydrauliques dans les régions du sud de la France. L'étude, l'exécution et l'exploitation de ces ouvrages ont été confiées à ces sociétés par la voie de concessions consenties par décret en conseil des ministres.

Trois sociétés d'aménagement régional ont été constituées : la Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (SCP), la Compagnie nationale d'aménagement de la région Bas-Rhône et du Languedoc (BRL) et la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG). La construction des grands ouvrages d'infrastructure hydrauliques est désormais achevée.

Afin de mieux impliquer et responsabiliser les régions dans la gestion des ouvrages ainsi construits, le présent article tend à transférer la propriété de ces derniers de l'Etat aux régions dans lesquelles ils sont implantés.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

- Aux termes du premier paragraphe (I) de cet article, **la propriété des biens de l'Etat concédés aux sociétés d'aménagement régional serait transférée aux régions, sur demande de leur assemblée délibérante.**

Le texte proposé ne précise pas que seule la région sur le territoire de laquelle sont situés ces biens devrait pouvoir bénéficier de ce transfert de propriété. Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** en ce sens.

Le transfert de propriété entraînerait la prise en charge par la région de l'aménagement, de l'entretien, de la gestion et, éventuellement, de l'extension des biens concernés.

Le troisième alinéa du premier paragraphe du présent article préciserait que ce transfert n'aurait aucune incidence sur l'exécution des contrats de concession en cours, qui se poursuivraient dans les conditions prévalant antérieurement au transfert. Toutefois, d'un commun accord, la région et le concessionnaire pourraient remettre en cause le contrat de concession, soit en prévoyant qu'il y sera mis fin, soit en modifiant ses stipulations.

Le transfert de propriété se ferait à titre gratuit, sans qu'aucun frais, droit, ou taxe puisse être exigé à cette occasion. A l'instar des autres transferts de propriété prévus par le présent projet de loi, il ne donnerait lieu, en conséquence, au versement d'aucune indemnité, droit, salaire, taxe, honoraire ou salaire.

Les modalités juridiques du transfert seraient déterminées, en principe, au moyen d'une convention conclue entre l'Etat et la région. A défaut, un arrêté du ministre de l'agriculture les fixerait. Cette convention ou l'arrêté établiraient donc, en particulier, la consistance et l'état des biens conférés, ainsi que la date à laquelle le transfert serait réalisé.

A l'instar de ce qu'elle vous a proposé pour les transferts aux collectivités des aéroports et des ports maritimes, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que le représentant de l'Etat dans la région transmettra à la collectivité intéressée les informations lui permettant de demander, en toute connaissance de cause, le transfert des biens dont l'exploitation est concédée aux sociétés d'aménagement rural.

- Par coordination avec le transfert de propriété ainsi opéré, le deuxième paragraphe (II) de cet article modifierait les dispositions de l'article L. 112-8 du code rural afin **d'autoriser le conseil régional à consentir, par délibération, une concession**, au profit d'un établissement public doté de l'autonomie financière, à une société d'économie mixte ou à une autre forme d'organisme groupant personnes publiques et privées et dont le capital serait majoritairement détenu par l'Etat, des biens qui lui auraient été transférés à sa demande en vertu du paragraphe I.

Cette modification apportée à l'article L. 112-8 permettrait, en outre, d'alléger la procédure de concession lorsque l'Etat reste propriétaire des biens, puisqu'un décret en Conseil d'Etat viendrait désormais remplacer le décret en Conseil des ministres actuellement exigé par cette disposition.

• Le troisième et dernier paragraphe (III) de cet article aurait pour objet de **remplacer les dispositions de l'actuel article 112-9 du code rural**.

Cette substitution aurait pour effet d'abroger les dispositions de l'actuel article L. 112-9 du code rural qui permet d'associer les départements et les régions, à leur demande, à la définition des missions de ces sociétés, auxquelles ils peuvent confier des missions, pour l'exercice de leurs compétences.

Ainsi, les régions seraient-elles mises en face d'une option dont les conséquences seraient claires :

- soit opter pour le transfert de propriété des infrastructures situées sur leur territoire et en assumer seules la responsabilité juridique et financière ;

- soit laisser ces équipements rester la propriété de l'Etat, mais dans cette hypothèse, elles ne pourraient plus définir les missions des sociétés d'aménagement régional qui les gèrent et ne pourraient plus leur confier de missions.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 28 **ainsi modifié**.

CHAPITRE III LES TRANSPORTS DANS LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

En 1997, la part des déplacements en transports en commun en Ile-de-France était évaluée à 28 % des déplacements en par modes mécanisés⁵², soit environ 6,83 millions de déplacements. Selon une enquête conduite par la Régie autonome des transports en commun (RATP), la part des transports en commun avoisinerait désormais les 30 %.

Le réseau des transports en commun y est très développé et multimodal. Il comporte le réseau du métro, desservant la partie centrale de l'agglomération parisienne (211 km de lignes), un réseau de chemin de fer -incluant le réseau RER- (1.366 km de lignes), des lignes de tramway (20 km) et près de 1.200 lignes d'autobus ou autocars.

L'organisation des transports publics de voyageurs en Ile-de-France est assurée par un syndicat dénommé Syndicat des transports d'Ile-de-France.

⁵² Modes de transport recouvrant : voitures particulières, transports en commun, deux roues, taxis et autres véhicules motorisés.

Depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, ce syndicat, doté de la personnalité morale, regroupe l'ensemble des collectivités territoriales la région Ile-de-France, les départements situés sur le territoire régional, la ville de Paris, ainsi que l'Etat. Ce dernier est fortement impliqué dans cet organisme, puisqu'il est représenté, dans son conseil d'administration, par un nombre de représentants égal à celui des représentants des collectivités territoriales qui en sont membres.

Cette organisation apparaît particulièrement singulière aujourd'hui, dans la mesure où, sur le reste du territoire français, l'organisation du transport régional de personnes, qui inclut notamment les transports scolaires, est du ressort exclusif des collectivités territoriales. Les caractéristiques administratives de la région parisienne ne semblent plus justifier un régime aussi spécifique pour l'organisation des transports publics de voyageurs en Ile-de-France.

Le chapitre III du titre II tend, dès lors, à modifier l'organisation des transports en région Ile-de-France afin de développer les compétences des collectivités territoriales franciliennes.

A cette fin, le statut et les conditions de fonctionnement du Syndicat des transports d'Ile-de-France seraient fortement modifiés (articles 29 et 30). De nouvelles compétences lui seraient octroyées, notamment pour l'élaboration du plan de déplacements urbains en Ile-de-France (article 31) et l'organisation des transports scolaires (article 32).

Article 29

(art. 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France)

Organisation et compétences du Syndicat des transports d'Ile-de-France

Cet article tend à réécrire l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France afin de **substituer à l'actuel syndicat doté de la personnalité morale associant l'Etat aux collectivités territoriales un établissement public territorial bénéficiant de nouvelles compétences.**

1. Le droit en vigueur

L'organisation des transports publics de voyageurs en Ile-de-France est confiée, par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région Ile-de-France au Syndicat des transports d'Ile-de-France.

Depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain, le syndicat des transports d'Ile-de-France regroupe l'Etat, la région Ile-de-France, la ville de Paris, ainsi que les départements des

Hauts de Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val d'Oise et de la Seine-et-Marne.

La gestion et la responsabilité des transports en Ile-de-France est donc aujourd'hui seulement partiellement décentralisée, l'Etat étant représenté dans le conseil d'administration du syndicat par un nombre de représentants égal aux représentants des collectivités territoriales membres.

Afin d'harmoniser les conditions d'exercice des transports publics en Ile-de-France avec celles existant sur le reste du territoire métropolitain, le présent article modifierait les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée. Le Conseil constitutionnel ayant, par une décision en date du 31 mai 1999, prise sur la base de l'article 37, deuxième alinéa, de la Constitution, jugé que ces dispositions avaient un caractère législatif, le recours à la loi était indispensable⁵³.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le texte proposé par le présent article pour remplacer les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée du 7 janvier 1959 comprendrait sept paragraphes, numérotés I à VII.

a) Statut juridique du Syndicat des transports d'Ile-de-France

• Aux termes du premier paragraphe (I) du texte proposé pour cet article, **un établissement public territorial se substituerait, avec la même dénomination, au Syndicat des transports d'Ile-de-France.**

Cette substitution s'opérerait à la date prévue à l'article 34 du présent projet de loi, lequel énoncerait que l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux transports en Ile-de-France ne pourrait s'opérer qu'après l'intervention de décrets en Conseil d'Etat.

L'Etat ne ferait plus partie des collectivités constituant cet établissement public, à l'inverse de la situation prévalant dans le Syndicat. Et, en conséquence, le préfet de la région Ile-de-France ne présiderait plus le syndicat.

L'objet de cette personne publique soumise au principe de spécialité fonctionnelle resterait à l'identique : le Syndicat serait chargé de l'organisation des transports publics de personnes en Ile-de-France.

Ce nouvel établissement public se substituerait au syndicat préexistant dans l'ensemble de ses biens, droits et obligations. En outre, il serait engagé par « *toutes les délibérations et tous les actes* » du syndicat à la date de la transformation. Il y aurait donc **continuité totale d'action** entre

⁵³ *Décision n° 99-186 L du 31 mai 1999.*

cette nouvelle structure et celle résultant de la loi précitée du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain.

Les transferts susmentionnés interviendraient à titre gratuit, aucun versement, salaire, honoraire, indemnité ou perception de droit ou taxe ne pouvant être exigés du seul fait de ce transfert.

b) Compétences du Syndicat des transports d'Ile-de-France

• Le deuxième paragraphe (II) du texte proposé pour l'article 1^{er} de l'ordonnance **étendrait les compétences du Syndicat des transports d'Ile-de-France.**

Les compétences conservées

A l'instar de la situation actuelle, le nouvel établissement public fixerait les relations à desservir, désignerait les exploitants des services de transport, définirait les modalités techniques d'exécution et les conditions générales d'exploitation.

L'exploitation des services de transport en Ile-de-France est aujourd'hui assurée, dans le cadre de contrats conclus avec le Syndicat⁵⁴, par :

- la Régie autonome des transports parisiens (RATP), établissement public national à caractère industriel et commercial qui a transporté près de 2,61 milliards de voyageurs en 2001 ;

- la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), dont la Direction des services régionaux de voyageurs en Ile-de-France a assuré le transport de 545 millions de voyageurs⁵⁵ ;

- l'OPTILE, association professionnelle regroupant une centaine d'entreprises de transporteurs privés, qui assure le transport d'environ 230 millions de voyageurs, essentiellement dans la grande couronne de l'Ile-de-France.

Outre la définition de la politique tarifaire, le Syndicat déterminerait également les conditions de financement des services.

Le syndicat poursuivrait son action visant à favoriser le transport des personnes à mobilité réduite, ce qui doit constituer un objectif prioritaire afin de limiter l'exclusion de ces personnes des possibilités de déplacements en

⁵⁴ Le décret n° 2000-634 du 6 juillet 2000 modifiant le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en région parisienne et le décret n° 59-1090 du 23 septembre 1959 portant statut du Syndicat des transports parisiens a autorisé la contractualisation de l'exécution des services publics de transports entre le Syndicat et les opérateurs publics de transport que sont la RATP et la SNCF.

⁵⁵ Au titre de ces contrats, le Syndicat verse ainsi 1,9 milliard € par an à la RATP et 1,2 milliard € à la SNCF.

transports publics. De fait, de 1992 à 2002, le syndicat a consacré 100 millions € à renforcer l'accessibilité des réseaux franciliens⁵⁶.

Il lui serait également possible d'organiser des services à la demande.

Les compétences nouvelles

• Aux termes du deuxième alinéa de ce paragraphe, le Syndicat se verrait octroyer une **compétence en matière d'organisation de transports scolaires**.

Cette compétence est actuellement exercée par l'Etat et ce, de façon dérogatoire au droit commun, la région Ile-de-France étant restée à l'écart du transfert de compétences en la matière opérée par la loi précitée du 22 juillet 1983.

Le Syndicat serait désormais responsable de l'organisation et du fonctionnement de ce type de transports. **La compétence en matière d'organisation du transport scolaire serait ainsi désormais unifiée**, alors qu'elle est actuellement répartie entre plusieurs acteurs différents (le syndicat, les directions de l'équipement, les inspections d'académie ainsi que les collectivités territoriales). Il est cohérent que l'autorité chargée de coordonner et de financer l'ensemble de l'offre de transports publics en région Ile-de-France soit également responsable du transport des élèves, que ce dernier s'effectue sur des services réguliers ou qu'il se fasse par le biais de services spécialisés.

Dans ce cadre, il serait tenu de consulter, au moins une fois par an, le conseil interacadémique d'Ile-de-France⁵⁷. Ce conseil comprend des représentants du conseil régional, des conseils généraux, des conseils municipaux d'Ile-de-France, des personnels de l'Etat exerçant leurs fonctions dans les services administratifs et les établissements publics d'enseignement et de formation, des parents d'élèves et des étudiants⁵⁸.

• De même, le Syndicat bénéficierait d'une compétence **d'organisation du transport public fluvial régulier de personnes**. Actuellement, en Ile-de-France, aucun texte ne reconnaît la compétence d'une personne publique particulière pour ce type de mission. Le présent article comblerait ainsi une lacune et permettrait au Syndicat des transports d'Ile-de-France d'exercer ses compétences de coordinateur et d'organisateur pour l'ensemble des modes de transports publics de personnes.

Cette compétence ne s'exercerait cependant que sous réserve des pouvoirs reconnus à l'Etat pour exercer la police de la navigation, l'article 1-4

⁵⁶ Cette somme se répartit de la façon suivante : 50 millions € pour le réseau ferré, 15 millions € pour le réseau routier et 35 millions € pour les services spécialisés.

⁵⁷ Article L. 234-8 du code de l'éducation.

⁵⁸ Articles 3 et 4 du décret n° 91-108 du 25 janvier 1991 relatif au conseil interacadémique d'Ile-de-France et au conseil de l'éducation nationale dans le département de Paris.

du code du domaine public fluvial et de la navigation fluviale prévoyant en effet la compétence générale de l'Etat en cette matière.

• Le sixième alinéa du texte proposé permettrait désormais au Syndicat d'**assurer la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs**. Le syndicat acquerrait ainsi la maîtrise d'ouvrage en la matière, ce qui complètera utilement ses compétences en matière d'organisation des transports.

Afin d'éviter tout chevauchement de compétences avec celles déjà détenues par l'établissement public Réseau ferré de France, la maîtrise d'ouvrage serait accordée sous réserves de celles de cet établissement. En effet, Réseau ferré de France disposant, en vertu de la l'article 5 de la loi du 13 février 1997⁵⁹, des biens constitutifs de l'infrastructure appartenant à l'Etat et jusqu'alors gérés par la Société nationale des chemins de fer français, reste maître d'ouvrage pour une partie des réseaux ferroviaires d'Ile-de-France.

Les conditions d'exercice des compétences dévolues au Syndicat

Le Syndicat serait tenu d'exercer lui-même les compétences relatives à la fixation des relations à desservir, à la désignation des exploitants, ainsi qu'à la définition des modalités techniques d'exécution et des conditions générales d'exploitation et de financement des services.

En revanche, le texte préciserait que **l'exécution des services de transports scolaires, les services à la demande, les transports de personnes à mobilité réduite ainsi que les transports fluviaux réguliers de personnes** seraient assurés :

- soit en régie par une personne publique ;
- soit par une entreprise ou une association ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente. Cette précision permet d'autoriser la « contractualisation » de l'exécution du transport public de personnes en Ile-de-France, qui se pratique d'ores et déjà, depuis 2000.

En outre, le **Syndicat pourrait déléguer tout ou partie de ses attributions aux collectivités territoriales ou à leurs groupements**.

Ainsi, l'organisation des transports scolaires s'effectuerait, en pratique, par des « autorités organisatrices de second rang » qui pourraient ainsi être les départements, les communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.

Une telle possibilité figure déjà dans le texte actuel de l'ordonnance. **Le champ de cette délégation serait plus étendu que celui actuellement autorisé** par l'article 1^{er} de l'ordonnance, dans la mesure où elle pourrait concerner des services situés à Paris, dans les communes limitrophes ou

⁵⁹ 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.

desservies par le métropolitain. La délégation dans ces espaces géographiques est en effet actuellement interdite.

Cette délégation n'en serait pas moins encadrée.

D'une part, la politique tarifaire ne pourrait pas faire l'objet de délégation.

D'autre part, la délégation serait soumise au commun accord du Syndicat et des collectivités et groupements concernés tant sur le périmètre ou les services faisant l'objet de la délégation que sur les conditions de participation au financement de ces services et les aménagements tarifaires applicables. Ces deux derniers points devraient être fixés par une convention entre le Syndicat et la collectivité ou le groupement concerné.

c) Répartition des charges liées au fonctionnement du Syndicat

• Le troisième paragraphe (III) déterminerait la **clef de répartition des charges liées à l'exécution par le Syndicat de ses missions**.

Les **charges relatives à l'exploitation des services de transports** « compris » en Ile-de-France feraient l'objet **d'une répartition entre les différents membres du syndicat**, dans des conditions fixées par le statut de l'établissement public.

Toutefois, cette répartition pourrait faire l'objet d'une modification « *dans les conditions fixées au paragraphe V* », c'est-à-dire sur décision du Syndicat acquise à la majorité des deux-tiers des membres présents ou représentés de son conseil d'administration.

Ces charges et la contribution corrélative des collectivités territoriales ou de leurs groupements auraient le caractère de dépenses obligatoires. Elles devraient, en conséquence, être obligatoirement inscrites au budget de l'établissement public. A défaut, ces dépenses pourraient faire l'objet d'une inscription obligatoire par le préfet de région dans le budget de l'établissement public, après mise en demeure restée infructueuse, adressée par la chambre régionale des comptes à l'établissement⁶⁰.

Les **frais de transport individuel des élèves et étudiants handicapés**, engendrés par leur handicap, seraient supportés par le Syndicat.

d) Organisation et fonctionnement du Syndicat

• Le quatrième paragraphe (IV) du texte proposé pour l'article 1^{er} de l'ordonnance définirait les **modalités d'organisation et la composition des organes du Syndicat**.

⁶⁰ Article L. 1612-15 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Le syndicat serait administré par un conseil composé exclusivement des représentants des collectivités territoriales membres de l'établissement public, à savoir : la région Ile-de-France, la Ville de Paris, les départements des Hauts de Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val d'Oise et de la Seine-et-Marne.

Toutefois, la répartition des sièges ne serait pas égalitaire entre les membres, la région disposant, aux termes du texte proposé, de la majorité absolue. En outre, la présidence du Syndicat serait assurée par l'un des représentants élu du Conseil régional d'Ile-de-France.

Cette **prééminence de la région Ile-de-France** s'explique logiquement par son rôle prépondérant dans l'organisation de transports dépassant les limites territoriales d'un seul département.

Le texte proposé préciserait les **conditions de majorité applicables à certaines décisions importantes** du Syndicat. Ainsi, une majorité des deux tiers des membres présents ou représentés serait exigée pour :

- les décisions relatives aux délégations d'attributions relevant du Syndicat ;
- les modifications de répartition des contributions des membres du Syndicat.

Le choix de cette majorité qualifiée peut s'expliquer par le souci de ne pas laisser une seule collectivité membre du Syndicat pouvoir décider seule en ces matières essentielles. De fait, les décisions en cause devront obtenir nécessairement l'adhésion de plusieurs collectivités territoriales.

● Pour les autres décisions, aucune règle de majorité n'étant prévue, les décisions devraient être prises à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Il reviendra cependant aux statuts du Syndicat -qui seraient définis par décret en Conseil d'Etat, en application du septième paragraphe (VII) du texte proposé par cet article- de fixer les règles en la matière.

Le représentant de l'Etat dans la région Ile-de-France serait entendu, à sa demande, par le conseil d'administration du syndicat. Ainsi, l'absence de représentant de l'Etat au sein même des organes du Syndicat n'empêcherait pas que l'Etat, par le biais du préfet de la région Ile-de-France, puisse faire connaître aux membres du Syndicat les orientations de l'Etat concernant l'organisation des transports dans la région.

e) Contrôle administratif exercé sur le Syndicat

- Le cinquième paragraphe (V) du texte proposé déterminerait les **conditions d'exercice du contrôle administratif sur le syndicat**.

Le représentant de l'Etat dans la région aurait la responsabilité d'assurer :

- le contrôle de légalité sur les actes du syndicat, notamment par le biais du déferé préfectoral ;

- le contrôle budgétaire, permettant notamment de sanctionner le respect du principe de l'équilibre réel du budget de l'établissement public.

Le syndicat serait soumis à la première partie du livre II du code des juridictions financières, ce qui implique que la chambre régionale des comptes aura compétence pour assurer le contrôle budgétaire des actes du syndicat.

- Aux termes du sixième paragraphe (VI) de cet article, le Syndicat serait doté d'un **comptable public**, nommé par le ministre chargé du budget.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 29 **sans modification**.

Article 30

(art. 1-1, 1-3 et 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, art. L. 2531-4, L. 2531-5 et L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de financement du Syndicat des transports d'Ile-de-France et de la Régie des transports parisiens

Cet article modifierait trois dispositions de l'ordonnance précitée du 7 janvier 1959 et trois dispositions du code général des collectivités territoriales, afin de permettre au Syndicat des transports d'Ile-de-France de bénéficier de **nouvelles catégories de ressources destinées à compenser la perte du concours financier que l'Etat lui apporte actuellement en qualité de membre**.

En 2002, le budget du Syndicat s'est élevé à 3,5 milliards €.

a) Ressources statutaires du Syndicat

- Le premier paragraphe (I) de cet article modifierait les dispositions de l'article 1-1 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959, afin de prévoir que le Syndicat pourrait désormais financer son action grâce à **neuf catégories de ressources**.

Les six catégories de ressources précédemment acquises au Syndicat seraient conservées :

- les concours financiers apportés par les membres du syndicat, désormais limités aux collectivités territoriales. Cette catégorie avait été ajoutée par l'article 116 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cette contribution s'est élevée en 2002 à 1,12 milliards €, dont 51,4 % ont été versés par l'Etat. Ce concours serait donc amputé de plus de la moitié de son montant à la suite du retrait de l'Etat du Syndicat ;

- le produit du versement destiné aux transports en commun perçu à l'intérieur de la région Ile-de-France. Les sommes recueillies par le Syndicat à ce titre se sont élevées à 2,29 milliards €, représentant près de 66 % de ses recettes⁶¹ ;

- la part du produit des amendes de police relatives à la circulation routière, ce dernier étant réparti par le comité des finances locales conformément à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales. La somme versée à ce titre au Syndicat a atteint 80 millions € en 2002⁶² ;

- les autres contributions, subventions ou avances apportées par les collectivités publiques ou par tout organisme public ou privé notamment pour la mise en œuvre de politiques d'aide à l'usage des transports collectifs au bénéfice de certaines catégories d'usagers. Désormais, une partie de ces contributions proviendrait également de l'Etat ;

- les produits du domaine du Syndicat ;

- les redevances pour services rendus et produits divers.

Trois nouvelles catégories de ressources seraient attribuées au Syndicat, pour compenser notamment l'absence de contribution de l'Etat au titre de membre du Syndicat :

- une **dotation forfaitaire de l'Etat**. Cette dotation serait assise sur les dépenses effectuées par l'Etat dans l'année précédant la transformation du Syndicat au titre : du transport scolaire, des bourses de fréquentation scolaire, du financement des frais de premier établissement des services de transports réservés aux élèves, de transport des élèves en maternelle dans les zones rurales, de transport des élèves et étudiants gravement handicapés, ainsi que des tarifications consenties aux élèves et étudiants ;

- le **produit des emprunts** ;

- les **versements au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**.

⁶¹ Cette source de financement s'est élevée, en 2001, à 2,15 milliards €.

⁶² Cette source de financement a été multipliée par 7, en euros constants, depuis 1982. Elle a atteint 75 millions d'euros en 2000.

b) Principe de compensation des charges nouvelles

- Le deuxième paragraphe (II) introduirait un **nouvel article 1-3** dans l'ordonnance du 7 janvier 1959, **précisant que les charges nouvelles ainsi assumées seraient compensées par l'Etat.**

Cet article préciserait que les charges nouvelles découlant de l'application de l'article 1^{er} tel que modifié par le présent projet de loi, seraient compensées par l'Etat chaque année.

En effet, l'octroi d'une nouvelle compétence aux collectivités territoriales ou à leur groupement -ce qui serait le cas du Syndicat, qui deviendrait aux termes du présent projet de loi un établissement public territorial- rend nécessaire, en vertu du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la compensation des charges en découlant.

Le présent paragraphe ne détermine pas les modalités selon lesquelles cette compensation interviendrait, un décret en Conseil d'Etat devant intervenir sur ce point.

c) Concours financier de l'Etat à la RATP

- Selon le troisième paragraphe (III) de l'article 30, l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 serait complété afin d'**instituer un concours financier de l'Etat destiné à prendre en charge les coûts liés à la retraite des employés de la régie autonome des transports parisiens (RATP).**

Institué par une loi du 21 mars 1948, cet établissement public à caractère industriel et commercial assure l'exploitation de réseaux et de lignes de transport en commun situés dans la région Ile-de-France. L'article 2 de l'ordonnance précitée détermine les ressources mises à la disposition de la régie.

La RATP exerce, à l'égard de ses agents, une mission d'assureur et verse ainsi au titre des prestations vieillesse, 674 millions € par an pour payer les pensions d'environ 38.500 ayant droits. Le financement de ces prestations ne peut s'effectuer uniquement grâce aux cotisations salariales et patronales et, chaque année, la contribution du Syndicat à la RATP couvre le besoin de financement de la régie, à hauteur de 414 millions €.

En pratique, compte tenu du mode de financement actuel du Syndicat, l'Etat prend en charge, par sa contribution annuelle au Syndicat, environ 51 % du déficit de financement, les 49 % restants étant répartis entre la région Ile-de-France et la ville de Paris, pour 18,6 % chacune, et les départements de la région francilienne.

Le présent paragraphe aurait donc pour objet de permettre le financement de ces charges par une aide financière apportée directement par l'Etat. Ainsi, serait accordé un **concours financier spécifique** qui s'ajouterait

aux autres ressources dont dispose cet établissement public pour exercer ses missions. Les conditions de versement et le montant de ce concours seraient définis par décret.

d) Décentralisation de la fixation du taux de versement de transport

- Le quatrième paragraphe (IV) du présent article modifierait le premier alinéa de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales afin de **décentraliser la fixation du taux de versement de transport en région-Ile-de-France**.

Aux termes de l'article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales, un « versement de transport » est exigé de toute personne physique ou morale employant plus de neuf salariés. Certaines exceptions sont cependant prévues, notamment s'agissant des associations et fondations reconnues d'intérêt public, à but non lucratif, et dont l'activité est de caractère social. L'assiette du versement est constituée par le montant des salaires payés.⁶³

Actuellement, le taux de versement, exprimé en pourcentage des salaires payés, est fixé par décret. Il s'est traduit par le versement par les entreprises franciliennes de 2,07 milliards € en 2000 et de 2,15 milliards € en 2001.

Compte tenu du désengagement de l'Etat dans la gestion des transports en Ile-de-France, il était légitime de donner compétence en matière de fixation de ce taux aux collectivités concernées.

Le Syndicat des transports d'Ile-de-France exercerait dorénavant, en conséquence, cette compétence. Les limites fixées par l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales resteraient cependant applicables⁶⁴.

⁶³ Article L. 2531-3 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁴ La détermination du taux de versement ne peut en effet excéder un certain pourcentage des salaires, fixé de manière différente selon la collectivité territoriale concernée.

e) Eligibilité des actions d'amélioration de l'intermodalité dans les transports en commun au financement à partir du versement de transport

• L'article L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales serait complété par les dispositions du cinquième paragraphe (V) de l'article 25 afin d'étendre les possibilités de financement à partir du versement de transport aux actions d'amélioration de l'intermodalité dans les transports en commun.

L'article L. 2531-5 précité détermine en effet l'affectation des sommes recueillies au titre du versement de transport, affectation qui s'exerce sous le contrôle du juge administratif⁶⁵.

Actuellement, ce versement est en priorité affecté aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports réguliers de personnes en Ile-de-France. Depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le versement peut aussi contribuer à financer :

- des mesures à caractère tarifaire ;
- des dépenses d'exploitation d'ouvrages et d'équipements affectés au transport et mentionnés par le plan de déplacement urbain, cette contribution ne pouvant qu'avoir un caractère accessoire.

A cette liste s'ajouterait désormais le financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun-bicyclette.

Cette mesure serait de nature à favoriser l'usage combiné de la bicyclette et des transports en commun.

f) Suppression de la compétence de la région pour définir la politique régionale de circulation et de transport en Ile-de-France

• Le sixième paragraphe (VI) de l'article 30 **abrogerait l'article L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales donnant à la région Ile-de-France compétence pour définir la politique régionale de circulation et de transport de voyageurs et pour assurer sa mise en œuvre.**

Le maintien de la présente disposition du code général des collectivités territoriales irait, d'un point de vue formel, à l'encontre de la nouvelle répartition des compétences telle qu'elle serait issue de l'article 29 du présent projet de loi.

⁶⁵ CE, 7 juin 1985, Ville d'Amiens, Rec. Leb. p. T. 527.

En revanche, dans la pratique, la région Ile-de-France gardera de facto la maîtrise de la définition de la politique régionale de transports de voyageurs, compte tenu de sa prééminence au sein du conseil d'administration du Syndicat des transports en Ile-de-France telle qu'elle résulte du IV de l'article 29 du présent projet de loi.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 30 **sans modification**.

Article 31

(art. 28-3 et 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs)

Plan de déplacements urbains et plans locaux de déplacements en région Ile-de-France

Cet article tend à modifier les articles 28-3 et 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs afin de **décentraliser l'élaboration et la révision des plans de déplacements urbains dans la région Ile-de-France** et de donner à la ville de Paris la possibilité d'entamer l'élaboration d'un plan local de déplacements.

1. Le plan de déplacements urbains en Ile-de-France

Les plans de déplacements urbains définissent les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains défini par l'article 27 de la loi précitée du 30 décembre 1982.⁶⁶ Il s'agit d'actes faisant grief, susceptibles de recours en excès de pouvoir devant le juge administratif.⁶⁷

L'article 28-3 de la loi précitée du 30 décembre 1982 institue un régime dérogatoire pour l'élaboration et la révision de ce plan en Ile-de-France. En effet, l'Etat a actuellement seul compétence pour procéder à l'élaboration et la révision du plan de déplacements urbains. Ce dernier est arrêté par l'autorité administrative, après que le Syndicat des transports d'Ile-de-France, le conseil régional d'Ile-de-France, le conseil de Paris, le préfet de police et les préfets de départements concernés ont été associés à son élaboration.

a) Procédure d'élaboration et de révision du plan

• Le premier paragraphe (I) de l'article 31 du projet de loi réécrirait l'article 28-3 de la loi précitée afin de **confier au Syndicat des transports d'Ile-de-France la compétence en matière d'élaboration et de révision du plan de déplacements urbains**.

⁶⁶ Article 28 de la loi n° 821153 du 30 décembre 1982.

⁶⁷ TA Grenoble, 26 juin 2002, M. Comparat, AJDA 2002, p. 1030.

Aux termes du premier alinéa du texte proposé pour cet article, **le plan serait désormais élaboré ou révisé à l'initiative du Syndicat des transports d'Ile-de-France** et ce, « *pour le compte des collectivités qui le constituent* ». Les services de l'Etat seraient seulement associés à son élaboration.

L'obligation de compatibilité des prescriptions du plan de déplacements urbains avec le schéma directeur de la région Ile-de-France⁶⁸ serait affirmé, à l'instar de ce que prévoit le droit en vigueur. A l'inverse, et conformément au droit actuel, le texte proposé préciserait que ce plan s'imposerait, dans une relation de compatibilité similaire, aux schémas de cohérence territoriale⁶⁹, schémas de secteur et plans locaux d'urbanisme⁷⁰.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour rédiger l'article 28-3 de la loi précitée prévoirait la consultation par le Syndicat et à leur demande :

- des représentants des professions et des usagers des transports ;

- des chambres de commerce et d'industrie. La participation des acteurs économiques, par la voix de leurs représentants, aux orientations de la politique de déplacements urbains est nécessaire et déjà prévue par les textes en vigueur. En revanche, aux seules chambres de commerce et d'industrie la possibilité d'être consultées sur le projet de plan paraît trop restrictif. En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que l'ensemble des chambres consulaires pourra participer à cette consultation ;

- les associations agréées de protection de l'environnement⁷¹.

A l'issue des consultations, le Syndicat des transports d'Ile-de-France proposerait au conseil régional d'arrêter, par délibération, le projet de plan de déplacements urbains.

Ce projet serait ensuite soumis à l'avis des conseils municipaux et généraux d'Ile-de-France. Il s'agirait d'un avis simple. Afin d'éviter que d'éventuels vices de procédure puissent être allégués au contentieux, l'absence d'avis au terme d'un délai de six mois à compter de la transmission de l'avis serait sans incidence, l'avis étant alors réputé émis.

Le projet de plan serait alors soumis à enquête publique, à l'initiative du conseil régional, dans les conditions prévues par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Ainsi, l'information du public pourrait

⁶⁸ Article L. 141-1 du code de l'urbanisme.

⁶⁹ Articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme.

⁷⁰ Articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme.

⁷¹ Article L. 141-1 du code de l'environnement.

être assurée, tandis que le conseil régional pourra recueillir ses suggestions, appréciations et éventuelles contre-propositions.

Après que l'enquête publique aura été menée, le projet de plan, modifié le cas échéant pour prendre en compte les résultats de cette enquête, ferait l'objet d'une adoption définitive. Deux procédures seraient prévues à cet égard.

Selon la procédure normale, le plan serait approuvé par le conseil régional, après qu'il aura recueilli l'avis du préfet de la région Ile-de-France ainsi que celui du préfet de police de Paris.

Cependant, par exception, aux termes du texte proposé, le plan serait adopté par décret en Conseil d'Etat :

- lorsque l'Etat et le conseil régional d'Ile-de-France ne seraient pas « *parvenus à un accord sur le projet de plan* » et ce, dans un délai de six mois à compter de la clôture de l'enquête publique ;

- dans les cas où la mise en œuvre du plan « *serait de nature à compromettre gravement* » la réalisation ou l'exploitation d'une infrastructure de transport d'intérêt national ou la réalisation d'une opération d'intérêt national. Ce type d'opération d'aménagement et d'urbanisme, mentionné à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, englobe les travaux pour lesquels existe un régime particulier de délivrance des autorisations d'occupation des sols et qui sont limitativement énumérées par l'article R. 490-5 du code de l'urbanisme⁷².

Votre commission des Lois estime qu'une intervention -exceptionnelle- de l'Etat à ce stade de la procédure serait justifiée et permettrait de s'assurer que des considérations purement locales ne compromettront pas la réalisation de projets d'aménagement dont l'importance dépasse la seule région. Elle estime cependant que la rédaction du présent projet de loi est toutefois ambiguë et ne permet pas de savoir si les deux cas susmentionnés ont un caractère cumulatif ou alternatif.

Afin de lever cette équivoque, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que le plan de déplacements urbains est arrêté par décret en conseil d'Etat dans les deux hypothèses susvisées, qui présenteraient ainsi un caractère alternatif.

Conformément à l'état actuel du droit, le texte préciserait que les décisions administratives en matière de voirie ou de circulation (notamment les mesures relatives à la police) qui auraient des effets sur les déplacements

⁷² Il s'agit notamment des agglomérations nouvelles régies par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, du quartier de la Défense et des domaines industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque.

dans le périmètre des transports urbains devraient être compatibles ou rendues compatibles avec le plan.

A l'instar du texte actuel, l'article 28-3, tel que modifié par le présent projet de loi, prévoirait que le plan ferait l'objet d'une évaluation au terme d'une période de cinq ans et, le cas échéant, d'une révision. Une telle évaluation permettrait en effet d'examiner si les objectifs et orientations fixés par le plan de déplacements urbains ont été réalisés ou restent réalisables compte tenu de l'évolution réelle des transports en Ile-de-France. Sur la base de cette évaluation, une révision pourrait ainsi être engagée.

Votre commission des Lois, par souci de précision, vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que la période de cinq ans précitée commence à compter de l'entrée en vigueur du plan de déplacement urbain.

b) Procédure de révision particulière destinée à assurer la compatibilité du plan avec d'autres documents

• Le dernier alinéa du premier paragraphe (I) du présent article permettrait de **prescrire la révision du plan de déplacements urbains de la région Ile-de-France par décret en Conseil d'Etat afin d'assurer sa conformité avec les dispositions des articles 28, 28-1 et 28-2 de la loi précitée du 30 décembre 1982, ainsi que sa compatibilité avec les orientations du schéma directeur de la région Ile-de-France.**

Des obligations de conformité et de compatibilité particulières s'imposent aux plans de déplacements urbains, quelle que soit la région concernée.

Aux termes de l'article 28 de la loi précitée, ces plans doivent, en premier lieu, être compatibles avec trois documents d'urbanisme : les schémas de cohérence territoriale⁷³, les schémas de secteur⁷⁴ ainsi que les directives territoriales d'aménagement⁷⁵. En outre, ils doivent être compatibles avec les plans régionaux pour la qualité de l'air, qui fixent des orientations permettant de réduire ou de prévenir la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets⁷⁶.

En deuxième lieu, les plans de déplacements urbains ont un contenu obligatoire, défini par l'article 28-1 de la loi du 30 décembre 1982. Ils doivent ainsi comporter huit types de prescriptions, allant de celles destinées à l'amélioration de la sécurité des déplacements à celles visant à encourager les entreprises et collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel.

⁷³ Articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme.

⁷⁴ Article L. 122-1 du code de l'urbanisme

⁷⁵ Article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

⁷⁶ Article L. 222-1 du code de l'environnement.

En troisième lieu, l'article 28-3 de la même loi exige que les plans de déplacements urbains soient mis en conformité avec les dispositions de la loi précitée du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 sur l'urbanisme et l'habitat.

En dernier lieu, le plan doit être compatible avec les orientations du schéma directeur de la région Ile-de-France

Afin d'assurer le respect de ces prescriptions, le texte proposé prévoit que la procédure de révision pourra, six mois après que le représentant que l'Etat dans la région a « consulté » le Syndicat des transports en Ile-de-France, être ouverte par un décret en Conseil d'Etat qui détermine l'objet de la révision.

Votre commission des Lois vous propose un **amendement** tendant à substituer à la notion de « *consultation du syndicat par le représentant de l'Etat* » celle de « mise en demeure » d'entamer la révision de ce plan.

2. Les plans locaux de déplacements

L'article 28-4 de la loi précitée du 30 décembre 1982 prévoit que, en région Ile-de-France, le plan de déplacements urbains peut être complété, en certaines de ses parties, par des plans locaux de déplacements qui en détaillent et en précisent le contenu. Ces plans locaux sont élaborés à l'initiative d'un établissement de coopération intercommunale et arrêtés par lui après enquête publique, les conseils régionaux et généraux intéressés, les services de l'Etat et le Syndicat des transports d'Ile-de-France étant obligatoirement associés à leur élaboration.

• Le deuxième paragraphe (II) de l'article 31 du présent projet de loi modifierait les dispositions de l'article 28-3 susvisé afin :

- de prendre en compte l'existence, depuis la loi précitée du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains, des plans locaux d'urbanisme, définis aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme, qui ont vocation à se substituer aux actuels plans d'occupation des sols. Ces **plans locaux d'urbanisme devraient désormais être compatibles avec le plan de déplacements urbains en Ile-de-France et les plans locaux de déplacements** ;

- de prévoir, par exception à la règle selon laquelle les plans locaux de déplacements sont élaborés par des établissements publics de coopération intercommunale, la **possibilité pour la ville de Paris d'élaborer seule un tel plan couvrant l'ensemble de son territoire**. Cette élaboration s'effectuerait dans les mêmes conditions de forme et de procédure que celles applicables aux autres plans locaux de déplacements. Ce plan serait approuvé par le conseil de Paris après enquête publique.

Afin d'assurer la cohérence rédactionnelle des dispositions de l'article 28-4 avec la nouvelle rédaction proposée pour l'article 28-3 de la loi du 30 décembre 1982, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à prendre en compte la codification des dispositions relatives aux enquêtes publiques prévues par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 dans le code de l'environnement.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 31 **ainsi modifié**.

Article 32

(art. L. 213-13, L. 213-14 et L. 821-5 nouveau du code de l'éducation)

Organisation des transports scolaires en région Ile-de-France

Cet article tend à **octroyer au Syndicat des transports d'Ile-de-France la compétence en matière de transports scolaires, en lieu et place de l'Etat**. A cet effet, certaines dispositions du code de l'éducation seraient modifiées.

1. Le droit en vigueur

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 transféré de l'Etat au département l'organisation et l'exécution du fonctionnement des transports scolaires à compter du 1^{er} septembre 1984.

Toutefois, lorsqu'un périmètre de transports urbains existait au 1^{er} septembre 1984, la responsabilité des transports scolaires à l'intérieur de ce périmètre est exercée par « *l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains* »⁷⁷. Cette autorité est la communauté d'agglomérations ou la communauté urbaine dans l'hypothèse où le périmètre de ces structures intercommunales est identique à un périmètre de transports urbains existant à la date susmentionnée⁷⁸.

En outre, aux termes de l'article L. 213-12 du code de l'éducation, le conseil général ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains a la possibilité de déléguer tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves ou des associations familiales.

⁷⁷ Article L. 213-11 du code de l'éducation.

⁷⁸ Article L. 5216-5, I, 2° du code général des collectivités territoriales

Cependant, **cette répartition des compétences n'est pas applicable en région Ile-de-France où l'organisation des transports scolaires continue de relever de l'Etat**, la législation particulière prévue par l'article 31 -désormais abrogé- de la loi du 22 juillet 1982 n'étant pas intervenue. L'article L. 213-13 du code de l'éducation dispose seulement qu'une loi particulière adaptera les dispositions des articles L. 213-11 et L. 213-12 à la région Ile-de-France.

Les compétences en la matière en région Ile-de-France restent donc toujours régies par le décret n° 69-520 du 31 mai 1969 relatif au financement du transport des élèves de l'enseignement primaire et des enseignements généraux, agricoles et professionnels⁷⁹, ainsi que le décret n° 73-462 du 4 mai 1973 relatif à l'organisation des services spéciaux de transports publics réguliers destinés aux élèves.

De fait, le fonctionnement actuel des transports scolaires en Ile-de-France repose sur une multiplicité d'intervenants, avec une répartition des compétences particulièrement complexe.

L'autorisation de création des services de transports scolaires relève de la compétence du Syndicat des transports d'Ile-de-France. Les directions départementales de l'équipement et les inspections d'académie sont compétentes pour le lancement des appels d'offres relatifs à l'organisation des services spéciaux. Enfin, le financement est effectué à titre principal par l'Etat, le ministère de l'Education nationale assurant le financement de 65 % des dépenses en la matière, et les communes et conseils généraux assurant le financement restant.

Afin de mettre un terme à cette complexité, et d'accompagner le mouvement de décentralisation de l'organisation des transports en Ile-de-France ainsi que le changement de nature juridique du Syndicat des transports d'Ile-de-France, ce dernier **se verrait reconnaître compétence** en la matière.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

- Le premier paragraphe (I) du présent article réécrirait à cette fin deux dispositions du code de l'éducation et y insèrerait un nouvel article.

Article L. 213-13 du code de l'éducation

Inapplicabilité du droit commun des transports scolaires en région Ile-de-France

Le texte proposé pour cet article remplacerait le texte actuel de l'article L. 213-13 du code de l'éducation qui prévoit que les dispositions des articles L. 213-11 et L. 213-12 du même code font l'objet d'une « adaptation » en Ile-de-France par le biais d'une législation spéciale.

⁷⁹ Réponse ministérielle à la question n° 2020 de M. Philippe François, JO Sénat du 2 septembre 1993, p. 1520.

Il prévoirait l'**inapplicabilité, en région Ile-de-France, des articles L. 213-11 et L. 213-12 précités.**

Il s'agit, en réalité, d'une disposition de coordination avec les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports en Ile-de-France qui, à la suite des modifications apportées par l'article 29 du présent projet de loi, donnerait compétence en la matière au Syndicat des transports d'Ile-de-France.

Article L. 213-14 du code de l'éducation
**Prise en charge des frais de transports des élèves handicapés
en région Ile-de-France**

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 213-14 du code de l'éducation dispose que l'Etat participe au financement des transports scolaires à hauteur de 65 % des dépenses subventionnées dans les départements où les transports scolaires étaient gratuits à la date du 30 juin 1983.

Cet article serait réécrit par le texte proposé afin de prévoir que les frais de transport individuel des élèves handicapés vers les établissements scolaires rendus nécessaires du fait de leur handicap seraient supportés en Ile-de-France par le Syndicat des transports d'Ile-de-France.

Il s'agit de la reprise, dans le code de l'éducation, des dispositions du b) du III du texte proposé par l'article 29 du présent projet de loi pour l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée du 7 janvier 1959.

Article L. 821-5 nouveau du code de l'éducation
**Prise en charge des frais de transports des étudiants handicapés
en région Ile-de-France**

Un article L. 821-5 serait inséré dans le code de l'éducation afin de prévoir que les frais de transport individuel des étudiants handicapés vers les établissements universitaires rendus nécessaires du fait de leur handicap seraient supportés en Ile-de-France par le Syndicat des transports d'Ile-de-France.

Il s'agit également de la reprise, dans le code de l'éducation, des dispositions du b) du III du texte proposé par l'article 29 du projet de loi pour l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

• Le second paragraphe (II) du présent article organiserait un **régime transitoire d'une durée de trois ans, à compter de la transformation du Syndicat des transports en Ile-de-France, pour l'exercice des nouvelles compétences transférées au Syndicat.**

Pendant cette période, le texte proposé offrirait au Syndicat **la possibilité de continuer à faire assurer par les personnes morales de droit public ou de droit privé qui exercent actuellement la responsabilité des transports scolaires en Ile-de-France l'organisation de ces derniers.**

Selon les données recueillies par votre rapporteur, les services spéciaux de transports scolaires s'élèvent à une vingtaine dans les départements de la petite couronne, l'essentiel des déplacements des élèves s'effectuant en réalité sur des lignes régulières de transports publics de voyageurs. En revanche, pour les départements de la grande couronne, plus de 1.200 services de transports scolaires spéciaux peuvent être recensés⁸⁰. Ces conventions seraient donc maintenues, nonobstant le transfert de compétence opéré par le présent projet de loi.

Dans ce contexte, des contrats de transports scolaires en circuits spéciaux ont été conclus avec des entreprises de transport par autocar, des entrepreneurs de taxis ou des régies communales.

Toutefois, selon le texte proposé, le **Syndicat pourrait, durant ces trois années, décider de déléguer l'organisation des transports scolaires à des collectivités territoriales ou à leurs groupements**, conformément aux dispositions du cinquième alinéa du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée du 7 janvier 1959, tel qu'il résulterait des modifications apportées par le présent projet de loi.

A défaut de convention de délégation dans ce délai de trois ans, le Syndicat assurerait de plein droit la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires. Il serait alors subrogé dans les droits et obligations de l'organisateur pour l'exécution des contrats en cours.

En tout état de cause, en l'absence de convention de délégation pendant le délai précité, le Syndicat serait tenu de reverser aux personnes morales assurant l'organisation des transports scolaires des ressources d'un montant au moins égal au montant des ressources versées par l'Etat au titre des responsabilités exercées par celles-ci en matière de transports scolaires, l'année précédant la transformation du Syndicat. Il est en effet nécessaire d'assurer le financement de ces services dans les mêmes conditions que celles prévalant au jour du transfert de compétences, afin d'assurer la continuité du service public de transports scolaires.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 32 **sans modification.**

⁸⁰ 367 services en Seine-et-Marne, 406 en Essonne, 239 dans les Yvelines et 180 dans le Val-d'Oise.

Article 33

Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi relatives aux transports dans la région Ile-de-France

Le présent article a pour objet de prévoir l'**entrée en vigueur différée des articles 29 à 32 du présent projet de loi**.

L'entrée en vigueur de ces dispositions, relatives à l'organisation des transports en Ile-de-France, n'interviendrait qu'**au 1^{er} janvier de l'année qui suit la publication du décret déterminant les modalités de la compensation par l'Etat des charges nouvelles résultant de l'application de la loi**.

La détermination des conditions financières du transfert de compétences doit en effet être un préalable à leur mise en œuvre. Votre commission des Lois ne peut qu'approuver, en conséquence, cette entrée en vigueur différée.

Cependant, le texte prévoit malgré tout que ces dispositions entreraient, en tout état de cause, en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Elle vous propose d'adopter l'article 33 **sans modification**.

Article 34

Décrets en Conseil d'Etat

Cet article précise que les modalités d'application du chapitre III du présent projet de loi, relatif aux transports en Ile-de-France, seront précisées, en tant que de besoin, par des décrets en Conseil d'Etat.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

CHAPITRE IV LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Le traité de Rome du 25 mars 1957, instituant les Communautés européennes, mentionne dans son préambule l'objectif de développement harmonieux et de réduction des écarts entre les différentes régions.

En pratique, l'Union européenne n'a développé une véritable politique structurelle régionale régie par un ensemble de textes communautaires transposés en droit français qu'à partir de 1988.

L'évolution récente de ces textes est marquée par la volonté d'améliorer l'accès des collectivités locales aux programmes communautaires grâce à la mise en œuvre d'un plan de simplification de la gestion des fonds structurels européens pour la programmation 2000-2006.

La politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne représente **35 % du budget communautaire**, soit **213 milliards d'euros** pour la période 2000-2006.

Elle est divisée en **trois branches**, très inégalement dotées en crédits : les programmes d'initiative nationale (94 % des crédits) ; les programmes d'initiative communautaire (5,35 %) et les actions innovatrices (0,65 %).

Sur la période couverte par la programmation 2000-2006, la **France** devait bénéficier de 14,62 milliards d'euros 1999 au titre des premiers programmes ; de 1,046 milliard d'euros au titre des seconds et de quelques dizaines de millions d'euros au titre des actions innovatrices, soit un total de **16 milliards d'euros**.

La politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne est financée, outre le Fonds de cohésion auquel la France n'est pas éligible, par **quatre fonds structurels** :

- le **Fonds européen de développement régional (FEDER)** participe au développement des régions les plus défavorisées en facilitant leur ajustement structurel, notamment par le cofinancement d'infrastructures ou d'investissements ;

- le **Fonds social européen (FSE)** a pour mission d'améliorer les possibilités d'emploi en particulier dans les zones ayant un retard de développement ;

- le **Fonds européen d'orientation et de garantie agricole**, section orientation (FEOGA-orientation) participe au cofinancement de régimes nationaux d'aide à l'agriculture et facilite le développement et la diversification économique des zones rurales ;

- l'**instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)** qui existe depuis 1993, apporte un soutien à l'adaptation de l'industrie de la pêche à la politique communautaire de la pêche.

La **programmation d'initiative nationale** donne la liberté aux Etats membres de déterminer leurs priorités de développement, dans un cadre défini par l'Union européenne. Les interventions des fonds structurels sont concentrées sur trois objectifs prioritaires, territorialisés (objectifs 1 et 2) ou non (objectif 3) :

- l'**objectif 1** est consacré au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement, c'est-à-dire des régions dont le niveau de vie est inférieur à 75 % du niveau de vie moyen de l'Union européenne. Il ne concerne, en France, que les départements d'outre-mer. La dotation attribuée, d'un montant de 3,254 milliards d'euros, est substantielle puisque que 70 % des crédits de la politique régionale communautaire seront jusqu'en 2006 destinés aux seules régions de l'objectif 1 ;

- l'**objectif 2** a pour objet la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle. Il correspond aux anciens objectifs 2 et 5 b de la période de programmation 1994-1999. Du fait de la réorientation de la politique régionale européenne, la population française éligible à cet objectif est moins importante qu'auparavant. Cet objectif 2 fait l'objet d'un zonage régionalisé. Les zones retenues se voient attribuer une dotation totale de 5,437 milliards d'euros (soit 35,5 milliards de francs environ).

- l'**objectif 3**, non régionalisé, concerne l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes nationaux d'éducation, de formation et d'emploi. Il tient compte de la stratégie européenne pour l'emploi et sert de cadre de référence pour l'ensemble des actions en faveur des ressources humaines. Son financement repose exclusivement sur le FSE, soit 4,5 milliards d'euros (29,6 milliards de francs environ) pour la France au titre de la période 2000-2006.

Les objectifs 1 et 3 sont exclusifs l'un de l'autre pour une même région.

La **procédure dite d'initiative communautaire** permet à la Commission de mener des actions qui contribuent à résoudre des problèmes ayant une incidence particulière au niveau européen. Cette procédure se distingue de la procédure d'initiative nationale par le fait que la Commission définit elle-même les axes d'actions prioritaires que doivent respecter les Etats membres dans leurs documents de programmation appelés Programmes opérationnels ou Programmes d'initiative communautaire (PIC).

Ces programmes ne représentent qu'une petite partie des fonds structurels programmés de 2000 à 2006 (5,35 % au niveau européen, 6,68 % pour la France). Ils sont au nombre de quatre :

- **LEADER** + porte sur le développement local en milieu rural ; le montant des crédits dont bénéficie la France est de 252 millions d'euros ;

- **INTERREG III** est consacré à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ; le montant des crédits dont bénéficie la France est de 397 millions d'euros ;

- **EQUAL** finance la lutte contre les discriminations et les inégalités en relation avec le marché du travail ; le montant des crédits dont bénéficie la France est de 301 millions d'euros ;

- **URBAN II** a pour objet réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir le développement urbain durable ; le montant des crédits dont bénéficie la France est de 96 millions d'euros ;

Pour un solde minime, les fonds structurels (la FEDER, le FSE et l'IFOP) financent des **actions dites « innovatrices »** à côté des initiatives nationales et communautaires. Ces actions sont décidées et gérées par la Commission.

Les actions innovatrices sont destinées, notamment, à explorer des voies nouvelles en matière de développement économique et social et à permettre ainsi à la Commission de tester, à petite échelle, les futures actions de la politique régionale communautaire. Il s'agit d'études ou de projets pilotes.

La Commission européenne a approuvé 58 programmes d'actions innovatrices pour 12 Etats membres, qui bénéficieront d'une contribution communautaire d'environ 150 millions d'euros pour 2002-2006. Pour la France, cette contribution s'élève à 12,5 millions d'euros répartis entre les régions Aquitaine, Lorraine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Réunion.

Le présent chapitre, composé d'un article 35, a pour objet d'améliorer l'efficacité de la gestion des fonds structurels.

Article 35

Transfert, à titre expérimental, des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels européens aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou à des groupements d'intérêt public

Cet article a pour objet d'autoriser le transfert, à titre expérimental, des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels européens aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou à des groupements d'intérêt public.

1. Une sous-consommation des crédits européens

- *Les règles communautaires*

Pour la mise en oeuvre des projets financés par les fonds structurels, le règlement général n° CE 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels a distingué **deux autorités** : une autorité de gestion et une autorité de paiement.

Cette distinction a pour objet une séparation des tâches dans un objectif de meilleur contrôle entre les fonctions liées à la mise en oeuvre du programme (gestion, suivi et contrôle) et celles concernant la stricte gestion financière.

L'**autorité de gestion** est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion ainsi que de la mise oeuvre des opérations financées par les fonds structurels. A ce titre, elle est notamment chargée de collecter les données statistiques pour l'évaluation des opérations financées, de présenter le rapport annuel d'exécution à la Commission et de mettre en oeuvre des mesures de contrôle interne.

Quant à l'**autorité de paiement**, le coeur de sa fonction réside dans la certification des états de dépenses réalisées par les maîtres d'ouvrage, ces états devant être adressés à la Commission. L'autorité de paiement est également chargée de recevoir les crédits communautaires et, si l'autorité de gestion le décide, de payer les maîtres d'ouvrage après contrôle du service fait.

Les modalités d'exécution du règlement du 21 juin 1999 sont définies par le règlement CE/1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000, en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les fonds structurels.

Depuis 1994, les Etats membres peuvent présenter leurs programmes éligibles aux fonds structurels sous forme d'un document unique de programmation (DOCUP).

Le DOCUP comprend le plan de développement découpé en axes prioritaires décrivant les interventions souhaitées, une description résumée des mesures envisagées pour mettre en oeuvre les axes prioritaires, un plan de financement correspondant à ces propositions et les dispositions de mise en oeuvre du programme (désignation d'une autorité de gestion, description des modalités de gestion, de suivi et d'évaluation, description des flux financiers, modalités de contrôle du programme).

Les DOCUP élaborés par chaque Etat membre sont transmis à la Commission européenne pour adoption et décision d'allocation de fonds structurels par type d'objectifs.

L'option de présentation sous forme de DOCUP est celle qui a été retenue par la France pour la période 2000-2006. Les DOCUP français 2000-2006 ont été adoptés par la Commission durant les mois de novembre et décembre 2000 pour l'objectif 1, et le 22 mars 2001 pour les objectifs 2 et 3.

- *Le choix français d'une gestion déconcentrée*

La France a fait le choix d'une gestion déconcentrée des fonds structurels européens, en confiant aux **préfets de région** la **double fonction d'autorité de gestion et d'autorité de paiement**.

L'article 5 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République a complété l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, afin de prévoir que le préfet de région « *met en oeuvre les politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire.* »

Le bilan effectué après deux années de mise en œuvre des programmes 2000-2006 en France a fait état d'un niveau d'avancement préoccupant, que ce soit en termes de **programmation (15 % au lieu de 30 %)** ou de **réalisation (6 %)**.

La synthèse réalisée par la DATAR au 1^{er} septembre 2003 montre que la consommation des crédits reste insuffisante.

Etat d'avancement des programmes européens au 1^{er} septembre 2003

Programmes régionaux objectif 1 et objectif 2

Programmation : La programmation continue de progresser favorablement. Le niveau atteint (41,5% en crédits communautaires) est supérieur au niveau optimal (39,3%).

Réalisation : Les taux de réalisation (20,5% en coût total et 11,2% en crédits communautaires payés) demeurent insuffisants.

Situation au regard du dégage⁸¹ment d'office fin 2003 : La situation est très différente suivant les régions et les fonds. Sur le FEDER, on constate une augmentation globale de 5% du taux de justification. On note que trois régions Objectif 2 et une région Objectif 1 ont un taux de justification inférieur à 60%. La situation du FSE est délicate en raison des retards persistants de saisie. Six régions Objectif 2 sont à un taux de justification inférieur à 50% et deux régions Objectif 1 sont à un taux inférieur à 30%. Elle a fortement évolué pour la Guyane et la Réunion (avec des taux supérieurs à 60 %).

Subventions globales : Le niveau de programmation (37,8% en crédits communautaires) est toujours en retrait sur l'ensemble des programmes mais la situation est très différenciée suivant les régions.

⁸¹ *La règle de dégage⁸¹ment d'office, dite « n+2 » est prévue par l'article 31, paragraphe 2, du règlement n° 1260/1999, ainsi rédigé : « La part d'un engagement qui n'a pas été réglé par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement, ou le cas échéant et pour les montants concernés :*

- dans les deux ans suivant la date d'une décision prise ultérieurement par la Commission pour autoriser une mesure ou une opération, ou encore

- à l'issue du délai de transmission du rapport final fixé à l'article 37, paragraphe 1, est déagée d'office par la Commission.

La participation des Fonds à cette intervention en est réduite d'autant. (...) »

Cette règle s'appliquera pour la première fois le 31 décembre 2003.

Programmes régionaux objectif 3

Programmation : Le niveau de conventionnement des tranches 2000-2001 (67,4%) est satisfaisant au regard de l'objectif de 85% fixé par la Directive Nationale d'Orientation (DNO). Au 1^{er} janvier 2003, ce taux s'établissait à 50,8 %.

Réalisation : Malgré sa progression de près de six points depuis janvier 2003, le taux de réalisation des crédits FSE demeure inférieur à un taux optimal (20,6 % contre 33,3 %).

URBAN - Le rythme d'avancement est toujours aussi préoccupant puisqu'il a peu évolué en soulignant néanmoins qu'il est très différencié selon les programmes. Les sites de Bordeaux et de Grigny / Viry-Chatillon présentent des situations sensiblement plus satisfaisantes.

LEADER + - La situation a très peu évolué.

EQUAL - Le taux de conventionnement de 15,8% de la maquette est préoccupant, d'autant plus qu'il masque des disparités importantes entre les axes. Ainsi, l'axe 3 affiche un bon taux de conventionnement (23,9%) tandis que l'axe 5 demeure à un niveau critique (5,3%). Plus globalement, les montants réalisés sont particulièrement faibles (4,7% en moyenne).

Source : DATAR

Dans ce contexte, la **règle de dégage ment d'office** pourrait se traduire par des pertes importantes de crédits communautaires dès l'application des premières échéances de dégage ment d'office. Bien plus, si la France ne consommait pas les crédits de la génération 2000-2006, elle pourrait se voir refuser les **fonds de la prochaine génération**.

Les causes de ce retard sont multiples. Elles tiennent à l'adoption tardive des documents uniques de programmation par la Commission européenne, en mars 2001 au lieu de 2000, à la complexité des procédures, aux rigidités des documents uniques de programmation, au manque de moyens des préfectures et aux critères de sélection des projets parfois trop rigoureux, mais également parfois au manque de coordination entre les différents cofinanceurs. Paradoxalement, les financements croisés entre collectivités territoriales sont parfois trop élevés, minorant mécaniquement le montant de l'aide européenne.

Devant ces difficultés, plusieurs mesures de simplification ont été annoncées par le Gouvernement à la suite du Conseil des ministres du 31 juillet 2002.

Dans le cadre de la procédure dite de « subvention globale », les collectivités peuvent dorénavant assumer, dans leur domaine de compétences, la gestion déléguée d'une partie du programme de leur région,

au-delà du seuil de 25 % de son montant total qui était fixé jusqu'à présent (lettre du Premier ministre aux préfets de région du 7 août 2002). Toutefois, la gestion du programme reste exercée sous la responsabilité du préfet de région, qui conserve les fonctions d'autorité de gestion et de paiement.

Parallèlement au développement de la subvention globale, le Gouvernement a décidé d'expérimenter le transfert des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels aux collectivités territoriales ou à divers organismes.

Le préfet de région et le conseil régional d'Alsace ont ainsi signé, le 6 septembre 2002, un protocole confiant l'autorité de gestion et l'autorité de paiement à la région. Depuis le 1er janvier 2003, la région Alsace bénéficie de la maîtrise directe des fonds structurels européens et en assume la responsabilité financière devant la Commission européenne, en lieu et place des services de l'Etat.

Pour répondre au besoin exprimé d'un appui accru aux préfetures de région pour l'exercice des fonctions d'autorité de paiement, le Gouvernement a donné la possibilité aux autorités de gestion de confier les fonctions d'autorité de paiement au Trésor public ou à un autre organisme.

La mise en œuvre de ces dispositions nécessite non seulement l'accord de la Commission européenne pour la révision du DOCUP, qui devrait être obtenu avant la fin de l'année, mais également une base légale. Tel est l'objet du présent article.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

L'expérimentation aurait pour **objet** le transfert des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

Les **bénéficiaires** en seraient :

- en priorité les régions ou la collectivité territoriale de Corse ;
- en l'absence de candidature d'une région, les autres collectivités territoriales situées sur son territoire, leurs groupements ou même un groupement d'intérêt public.

L'expérimentation serait conduite dans le cadre d'une **convention** précisant :

- le programme mis en œuvre ;

- les conditions dans lesquelles l'autorité retenue devrait satisfaire aux obligations de l'Etat résultant des règlements communautaires.

Il est précisé que la personne publique chargée de l'expérimentation supporterait la charge - cette charge constituant une dépense obligatoire - des corrections et sanctions financières décidées à la suite des contrôles nationaux et communautaires ou par des arrêts de la Cour de justice des Communautés européenne, pour l'ensemble des actions entrant dans le champ de l'expérimentation, et quel que soit le mode d'exercice choisi pour la conduire et qu'elle conserverait, bien entendu, la possibilité d'intenter une action à l'encontre des personnes dont les actes auraient été à l'origine de la procédure.

Enfin, une **évaluation** de l'expérimentation est prévue : la personne publique chargée de l'expérimentation devrait adresser au préfet de région le bilan de l'expérimentation, établi au 31 décembre 2005. Le Gouvernement adresserait ensuite, au cours du premier semestre 2006, un rapport au Parlement portant sur l'ensemble des expérimentations mises en œuvre au titre du présent article

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois observe en premier lieu que les conditions de validité exigées par le Conseil constitutionnel et, désormais, par l'article 37-1 de la Constitution, sont respectées : l'expérimentation aurait un objet et une durée limités ; elle ferait l'objet d'une évaluation avant son terme.

Elle s'interroge toutefois sur l'utilité de recourir à une telle procédure. En effet, les règlements communautaires laissent les Etats membres libres d'exercer eux-mêmes les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels ou de les confier à des tiers, en particulier des collectivités territoriales.

Sur ce fondement, des régions comme la Haute-Normandie, l'Aquitaine ou l'Alsace, des départements comme le Bas-Rhin, des établissements publics de coopération intercommunale comme la communauté urbaine de Strasbourg et même des établissements comme le CNASEA se sont vu confier la fonction d'autorité de gestion des programmes INTERREG, URBAN ou LEADER.

Toutefois, si elle est pleinement conforme au droit communautaire, cette pratique ancienne s'avère peut-être en contradiction avec les dispositions de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions qui confie au représentant de l'Etat dans la région la mise en oeuvre des politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire.

L'article 35 du présent projet de loi a donc pour objet de donner une base légale à ces pratiques. Cependant, sa rédaction garantit la sécurité juridique des décisions à venir mais pas celle des décisions passées.

En conséquence, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'opérer la **validation législative** des décisions passées. Il s'agit d'une simple mesure de précaution dans la mesure où, d'une part, aucun contentieux n'est recensé à ce jour, d'autre part, il n'est pas certain que la loi de 1972 confie un monopole au préfet de région pour la mise en oeuvre des fonds structurels.

Rappelons que la jurisprudence du Conseil constitutionnel soumet les lois de validation à deux conditions essentielles :

- le **respect de l'autorité de la chose jugée**, conformément au principe de la séparation des pouvoirs - et une loi de validation ne peut revenir sur une décision de justice devenue définitive car « *il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions*⁸² » ;

- et la **justification** de la validation **par un motif d'intérêt général**.

Ces conditions sont, en l'espèce, pleinement satisfaites.

Pour que les expérimentations aient un sens, il convient qu'elles puissent commencer le plus rapidement possible. Telle est la raison pour laquelle, votre commission vous soumet un second **amendement** prévoyant l'**entrée en vigueur** des dispositions du présent article à compter de la date de publication de la présente loi.

La nouvelle rédaction de ce texte proposée par l'article 94 du projet de loi, relatif au rôle des préfets de région, permettra d'ailleurs, à l'avenir, de confier aux collectivités territoriales en toute sécurité juridique les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de la prochaine génération de fonds structurels.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 35 **ainsi modifié**.

CHAPITRE V LES PLANS DÉPARTEMENTAUX D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Le code de l'environnement prévoit **trois catégories de plans de gestion de déchets** : des plans nationaux, prévus à l'article L. 541-11, pour

⁸² Cf. décision n° 80-119-DC du 22 juillet 1980.

certaines catégories de déchets définis par décret ; des plans régionaux, prévus à l'article L. 541-13, pour les déchets industriels spéciaux ; des plans départementaux, prévus à l'article L. 541-14, pour les déchets ménagers et assimilés.

S'agissant des **plans nationaux**, seuls les déchets contenant ou contaminés par des PCB (polychlorobiphényles) font l'objet d'un tel plan. Celui-ci a été approuvé par arrêté ministériel du 26 février 2003.

L'article 109 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux conseils régionaux la responsabilité de l'élaboration des **plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux** (PREDIS). Un transfert similaire avait été effectué peu de temps auparavant au profit de la collectivité territoriale de Corse, par la loi n° 2002-92 du 20 janvier 2002 relative à la Corse, l'Etat devant toutefois achever le PREDIS. Les plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux ont été approuvés dans toutes les régions, à l'exception de la Corse, de la Guadeloupe et de la Guyane. Par ailleurs, le PREDIS de la région Aquitaine a été annulé.

Les **plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés** sont élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat sauf si un département demande à exercer cette compétence. **Le conseil général a pris la compétence dans 14 départements** : l'Aisne, les Bouches-du-Rhône, la Creuse, la Lozère, la Haute-Marne, la Mayenne, la Meuse, le Morbihan, le Haut-Rhin, la Somme, le Tarn-et-Garonne, l'Essonne, la Réunion et le Val d'Oise. 99 plans sur 100 ont été approuvés, dont un plan interdépartemental entre la Drôme et l'Ardèche, dont 4 ont été annulés en septembre 2003, ceux des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde et du Var. 27 plans seraient en cours d'élaboration ou de révision.

Le 2 mai 2002, **la France a été condamnée** aux dépens par la **Cour de justice des communautés européennes** pour des manquements divers relatifs aux plans de gestion des déchets, en particulier l'absence de couverture de l'ensemble du territoire national par des plans de gestion des déchets, la non prise en compte de certains types de déchets (polychlorobiphényles, déchets d'activité de soin pour certaines régions, déchets ménagers spéciaux pour quelques départements) mais également l'absence de dispositions relatives aux emballages dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de supprimer le mot : « départementaux » dans l'intitulé de ce chapitre, par coordination avec la compétence reconnue au conseil régional d'Ile-de-France par l'article 36 du présent projet de loi.

Article 36

(art. L. 541-14 du code de l'environnement)

Transfert aux départements et, en Ile-de-France, à la région de l'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 541-14 du code de l'environnement afin de transférer aux départements et, en Ile-de-France, à la région l'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Les compétences des collectivités territoriales en matière d'élimination des déchets par la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975.

Les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont été institués par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées, conformément à l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets imposée par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442 du 15 juillet 1975 relative aux déchets.

Leur régime a été modifié par la loi n° 95-810 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », avant d'être codifié aux articles L. 541-14 et L. 541-15 du code de l'environnement.

1. L'objet des plans

Aux termes du deuxième paragraphe (II) de l'article L. 541-14 du code de l'environnement, ces plans ont pour **objet** :

- de dresser l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets à éliminer, y compris par valorisation, et des installations existantes appropriées ;

- de recenser les documents d'orientation et les programmes des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets ;

- d'énoncer les priorités à retenir, compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles, non seulement pour la création d'installations nouvelles - à cette fin il peut indiquer les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à cet effet - mais également pour la collecte, le tri et le traitement des déchets.

Les troisième (III) et quatrième (IV) paragraphes leur imposent respectivement, d'une part, de tenir compte des besoins et des capacités des zones voisines hors de leur périmètre d'application et des propositions de coopération intercommunale, d'autre part, de prévoir obligatoirement, parmi

les priorités qu'ils retiennent, des centres de stockage de déchets ultimes issus du traitement des déchets ménagers et assimilés.

Ces dispositions resteraient inchangées.

2. L'élaboration des plans

Aux termes du premier paragraphe (I) de l'article L. 541-14 du code de l'environnement, chaque département doit être couvert par un **plan départemental ou interdépartemental** d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

• Le 1^o du présent article tend à prévoir que **l'Ile-de-France est couverte par un plan régional**. Cette dérogation semble justifiée au regard des spécificités de la région Ile-de-France. En effet, l'extrême difficulté d'installer à Paris une installation d'élimination de traitement de déchets (incinérateur, décharge, installation de compostage) et d'implanter dans les départements de la petite couronne des centres de stockage de déchets, impose de prévoir des flux de déchets entre la zone centre et la zone périphérique de la région Ile-de-France.

Plus généralement, certains de nos collègues se sont interrogés sur l'opportunité de substituer des plans régionaux aux plans départementaux. Il est vrai, d'une part, que les plans d'élimination des déchets industriels et spéciaux, à l'instar des plans pour la qualité de l'air, sont élaborés au niveau régional ou interrégional, d'autre part, que le territoire départemental est parfois trop étroit pour permettre d'organiser efficacement l'élimination des déchets ménagers. La possibilité d'élaborer des plans interdépartementaux en témoigne.

L'article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la **Corse**, dispose d'ailleurs que le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés et le plan d'élimination des déchets industriels spéciaux sont approuvés par l'Assemblée de Corse et peuvent faire l'objet d'un document unique.

La question mérite donc d'être posée. Les représentants des conseils régionaux reçus par votre rapporteur n'ont cependant demandé aucun transfert de compétences en ce domaine.

De surcroît, un tel transfert de compétences impliquerait d'élaborer de nouveaux documents alors que le respect de l'obligation communautaire d'une couverture de l'ensemble du territoire national par des plans de gestion des déchets n'a été assuré que très récemment.

Enfin, le ministère de l'écologie et du développement durable a fait valoir que : « *Des différents échelons possibles pour réaliser la planification,*

le département semble le plus adapté, sauf dans le cas de la région Ile-de-France. En effet, l'expérience montre qu'en matière de traitement, les collectivités se structurent par bassin de vie. Un département comprend en règle générale plusieurs bassins de vie. De ce fait, cet échelon semble le plus adapté pour la planification. Il est en particulier important que l'échelon de planification reste proche de l'échelon de mise en œuvre des investissements. »

Telles sont les raisons pour lesquelles votre rapporteur ne vous propose pas de remettre en cause le choix de l'échelon départemental effectué en 1992 et maintenu par le présent article.

L'élaboration des plans relève de la **compétence de l'Etat**. Toutefois, depuis la loi « Barnier » cette compétence est transférée aux conseils généraux qui en font la demande.

La **procédure** a pour objet d'associer tous les acteurs de la politique d'élimination des déchets :

- le projet de plan doit être établi en concertation avec une **commission consultative** composée de représentants des communes et de leurs groupements, du conseil général, de l'Etat, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés et des associations agréées de protection de l'environnement ;

- il doit être ensuite soumis, pour **avis** au conseil général, au conseil départemental d'hygiène ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes ; il peut être modifié pour tenir compte de ces avis ;

- enfin, le projet de plan doit être soumis à **enquête publique** avant d'être approuvé par l'autorité compétente, soit le département si la compétence lui a été transférée, soit l'Etat.

● Le 2° du présent article a pour objet de **confier l'initiative et la responsabilité de l'élaboration du projet de plan au président du conseil général et, s'agissant de la région Ile-de-France, au président du conseil régional**.

Aujourd'hui optionnel, ce transfert de compétence deviendrait donc systématique.

Le dossier établi à la suite de la communication présentée au Conseil des ministres le 4 juin 2003 par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, sur la politique des déchets ménagers et assimilés, explique que :

« Le retour d'expérience des années passées a montré des difficultés à réaliser les équipements prévus dans ces plans, pour une large part en raison du manque d'implication des collectivités concernées : en effet,

aujourd'hui seuls une dizaine de départements a choisi de prendre en charge la compétence de l'élaboration des plans. Trop souvent, les collectivités locales se sentent modérément tenues de réaliser les équipements prévus par le plan élaboré par le représentant de l'Etat.

« Un tel transfert de compétence permettra une meilleure implication des collectivités. Il sera également le signe d'une répartition des compétences plus claire entre l'Etat et les collectivités. S'il appartient à l'Etat d'assurer la police des installations de traitement de déchets quand il s'agit, ce qui est le cas dans la plupart des cas, d'installations classées et de veiller au respect des grands objectifs et engagements pris par la France au niveau européen, c'est clairement aux collectivités de définir les orientations en matière de gestion de déchets les plus adaptées au contexte local. »

- Par coordination avec le transfert au conseil régional d'Ile-de-France de la compétence pour élaborer le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés, le 3^o du présent article tend à prévoir que, dans cette région, la commission associée à l'élaboration de ce document devrait également comprendre des représentants du conseil régional.

- Aux termes du 4^o du présent article, le projet de plan devrait être soumis pour **avis** non seulement au conseil départemental d'hygiène et aux conseils généraux des départements limitrophes plus au conseil général mais également au représentant de l'Etat dans le département et, dans la région d'Ile-de-France, aux conseils généraux.

Si un conseil général ou le conseil d'Ile-de-France venait à manquer à son obligation d'élaborer le plan d'élimination des déchets ménagers, rendant ainsi nécessaire l'exercice du pouvoir de substitution reconnu au préfet par l'article 37 du présent projet de loi, le représentant de l'Etat serait tenu de le consulter avant d'adopter le plan.

Afin de ne pas paralyser la procédure, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir que les avis requis avant l'adoption du plan seraient réputés positifs s'ils n'étaient pas formulés dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet. Il tend par ailleurs à préciser qu'en Ile-de-France, le projet de plan est soumis pour avis au représentant de l'Etat dans la région ainsi qu'aux conseils généraux et aux comités départementaux d'hygiène des départements situés sur son territoire.

- Enfin, le 5^o tend logiquement à prévoir que **le projet de plan serait approuvé par délibération du conseil général et, en Ile-de-France, du conseil régional.**

3. La portée des plans et du transfert de compétences

Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés constituent un cadre de référence pour les différents acteurs de la gestion des déchets, ils définissent une stratégie en matière de gestion des

déchets et présentent les réalisations nécessaires pour obtenir les résultats souhaités.

Ils revêtent une certaine **valeur juridique** dans la mesure où l'article L. 541-15 du code de l'environnement dispose que les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de l'élimination des déchets doivent être **compatibles** avec leurs dispositions.

L'article L. 2224-15 du code général des collectivités territoriales précise en outre que l'étendue des prestations afférentes aux services d'éliminations des déchets ménagers et assimilés est fixée par les communes ou leurs groupements « *dans le cadre des plans d'élimination des déchets ménagers* ».

En réponse à votre rapporteur, le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué : « *La notion de compatibilité a été explicitée par l'administration dans la circulaire du 27 décembre 1995 qui souligne la distinction à faire entre compatibilité et conformité. Alors que cette dernière interdit toute différence entre la norme supérieure et la norme inférieure, l'obligation de compatibilité est plus souple et se suffit de la non contrariété entre ces normes. L'exigence de compatibilité des décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires avec le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés soulève le plus souvent des interrogations sur les deux volets suivants :*

« - les autorisations administratives prises au titre de la réglementation des installations classées. Les arrêtés préfectoraux d'autorisation de création de nouvelles installations ou de modification d'une installation existante ne doivent pas méconnaître les dispositions du plan qui peuvent donner des indications relatives au choix des filières de traitement, des installations qu'il sera nécessaire de créer et du dimensionnement de celles-ci. Il appartient au pétitionnaire d'explicitier dans sa demande, au titre de l'article 2-6° du décret du 21 septembre 1977 modifié, la manière dont le projet est compatible avec le plan. Dans certains cas, il apparaît que les dispositions du plan sont manifestement obsolètes (sous-estimation des quantités de déchets à traiter), la notion de compatibilité en devient encore moins contraignante.

« - les décisions de gestion prises par les collectivités ou les établissements publics de coopération intercommunale qui peuvent soulever un problème de compatibilité avec le plan. En effet, dans de rares cas, la rédaction du plan est maladroite, allant bien au-delà des dispositions contenues dans la loi et le décret d'application et précisant explicitement que les déchets de telle collectivité doivent être traités dans telle installation. Une telle rédaction pose la question de la possibilité pour la collectivité de choisir une autre installation, notamment s'il s'agit d'une décharge entièrement privée. Il a été rappelé à plusieurs reprises que l'application du plan ne

pouvait faire obstacle aux dispositions du code des marchés publics relatives à la mise en concurrence. »

Les départements acquièrent ainsi une **compétence de planification et d'animation**.

Aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, il revient en effet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'assurer, éventuellement en liaison avec eux, l'élimination des déchets des ménages.

Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent.

A la demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent, le département peut se voir confier la responsabilité du traitement, de la mise en décharge des déchets ultimes et des opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent.

Les départements ont toutefois surtout recours aux incitations financières pour assurer la cohérence et la coordination des interventions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Aussi le ministère de l'écologie et du développement durable étudie-t-il la possibilité de confier en parallèle aux conseils généraux la faculté de lever une taxe sur les déchets mis en décharge ou incinérés afin de financer les investissements réalisés par les collectivités territoriales en matière de déchets.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 36 **ainsi modifié**.

Article 37

(art. L. 541-15 du code de l'environnement)

Compétences de l'Etat à l'égard des plans d'élimination des déchets ménagers

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 541-15 du code de l'environnement afin de déterminer les pouvoirs du représentant de l'Etat en cas de manquement d'un conseil général ou du conseil régional d'Ile-de-France à l'obligation d'élaborer un plan d'élimination des déchets.

L'article L. 541-15 impose aux décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de

l'élimination des déchets d'être compatibles avec les trois catégories de plans précitées.

Il prévoit, dans un deuxième alinéa, que 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 visés à l'article L. 541-11, et de trois ans s'agissant des plans visés aux articles L. 541-13 et L. 541-14.

● Le 1^o du présent article tend à supprimer cette disposition afin, d'une part, de **distinguer les fonctions de planification du rôle de police des installations** que l'Etat assure pour les déchets ménagers et assimilés, d'autre part, d'éviter que le plan n'impose des prescriptions particulières à des installations existantes alors qu'il doit plutôt définir des orientations pour l'avenir.

Un plan vise avant tout à donner des orientations pour la gestion future des déchets sur la zone considérée (prévision de la production de déchets, stratégie retenue pour leur traitement, prise en compte des installations existantes et des projets en cours et, le cas échéant, nouvelles installations à créer). De ce fait, le plan a peu d'impact pour les installations existantes.

En particulier, il serait tout à fait anormal que le plan puisse ordonner l'arrêt de telle ou telle installation. La plupart des installations de traitement de déchets relèvent de la nomenclature des installations classées et dans ce cas, la fermeture ne peut se faire que par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées (article L514-7 du code de l'environnement). Le législateur a voulu une procédure lourde afin de garantir le respect des droits du titulaire de l'installation. Le plan, dont l'élaboration n'offre pas les mêmes garanties, ne peut se substituer à cette procédure.

La restriction de l'origine géographique des déchets admissibles dans une installation constitue une seconde dérive possible. En effet, certains plans prévoient une limitation progressive de l'apport de déchets en provenance d'autres départements. Le deuxième alinéa de l'article L. 541-15 pourrait être alors interprété comme autorisant, de ce fait, à limiter l'origine géographique des déchets admis dans une installation donnée. Cela peut mettre en péril l'équilibre économique de son fonctionnement, alors que la procédure d'élaboration du plan ne prévoit pas de garanties suffisantes pour respecter les droits de l'exploitant d'une telle installation. En outre de telles restrictions peuvent amener à des situations de blocage en cas de crises au cours desquelles il serait indispensable d'admettre des déchets de ayant une autre provenance.

La plupart des installations de traitement de déchets, notamment celles traitant des déchets ménagers et assimilés et des déchets industriels, figurent dans le décret de la nomenclature des installations classées et sont de ce fait régies par les dispositions du titre I du livre V du code de l'environnement. En raison de l'impact qu'elles sont susceptibles d'avoir sur l'environnement et la santé ou des risques qu'elles peuvent représenter, leur exploitation est soumise à autorisation préfectorale ou, éventuellement, à déclaration dans le cas d'installations de faibles capacités. La police de telles installations (respect de la réglementation des installations classées et des dispositions de l'arrêté préfectoral) est assurée par l'inspection des installations classées, placée sous l'autorité du préfet. Les installations de traitement de déchets industriels spéciaux sont aussi pour la plupart des installations classées, ce qui justifie la proposition faite.

L'article L. 541-15 du code de l'environnement, dans ses deux derniers alinéas, dispose par ailleurs que les plans nationaux, régionaux et départementaux sont élaborés et publiés selon des procédures définies par décret en Conseil d'Etat, les modalités de révision d'un plan devant être identiques à celles de son élaboration.

Actuellement, ce décret doit notamment fixer :

- d'une part, 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 révision des plans applicable dès lors que les modifications projetées n'en remettent pas en cause l'économie générale ;

- d'autre part, les conditions dans lesquelles l'Etat élabore le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux lorsque, après avoir été invité à y procéder, le président du conseil régional n'a pas adopté ce plan dans un délai de dix-huit mois.

- Supprimant cette dernière disposition, le 2° du présent article tend à prévoir que le décret en Conseil d'Etat fixerait désormais les conditions dans lesquelles le préfet pourrait :

- d'une part, et en conséquence du transfert de compétence prévu par l'article 36 du présent projet de loi, exercer un pouvoir de substitution et élaborer non seulement les plans d'élimination des déchets industriels spéciaux mais également les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés ;

- d'autre part, demander préalablement au conseil général ou, dans la région Ile-de-France, au conseil régional une nouvelle délibération sur le projet de plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés ;

Comme le souligne l'exposé des motifs, de telles dispositions s'avèrent indispensables pour assurer le respect des engagements européens de la France, et pour garantir par ailleurs la bonne articulation des différents plans.

Votre commission des Lois, afin d'assurer le parallélisme des procédures, vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir que le préfet pourrait demander au président du conseil régional une nouvelle délibération ou la mise en révision de son PREDIS. Il n'est en effet pas souhaitable que, pour cette catégorie de plan, il ne dispose que d'un pouvoir de substitution, sans possibilité de dialogue préalable. En outre, cet amendement prévoit l'hypothèse selon laquelle, après une annulation, l'élaboration d'un nouveau projet de plan devrait être entreprise. En cas de défaillance de l'autorité compétente, l'Etat, au nom de ses responsabilités au niveau communautaire, doit pouvoir exercer son pouvoir de substitution

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 37 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 37

(art. L. 541-13 du code de l'environnement)

Pouvoir de substitution du préfet pour l'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de compléter l'article L 541-13 du code de l'environnement afin d'**imposer au représentant de l'Etat de recueillir l'avis du conseil régional lorsqu'il exerce son pouvoir de substitution pour l'élaboration du plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux**.

L'article 37 du projet de loi prévoit que l'Etat doit recueillir l'avis du conseil général - en Ile-de-France du conseil régional - s'il élabore lui-même le plan d'élimination des déchets ménagers. Il convient de prévoir une disposition semblable pour l'élaboration du plan régional des déchets industriels spéciaux.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** après l'article 37.

Article 38

Dispositions transitoires

Cet article a pour objet de prévoir des dispositions transitoires en faveur des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés déjà adoptés ou en cours d'élaboration ou de révision.

Les plans en cours d'élaboration ou de révision à la date d'entrée en vigueur de la loi, fixée au 1^{er} janvier 2005 par l'article 126, devraient être approuvés dans les conditions actuelles, c'est-à-dire par le préfet ou, si la compétence a été transférée, par le conseil général.

A l'instar des plans déjà approuvés, ils resteraient applicables jusqu'à ce qu'ils soient révisés selon la nouvelle procédure fixée aux articles L. 541-14 et L. 541-15 du code de l'environnement.

Ces dispositions transitoires répondent à un objectif légitime de sécurité juridique.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 38 **sans modification**.

TITRE III DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA SANTÉ

CHAPITRE PREMIER L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE

Les lois de décentralisation ont conféré une compétence de droit commun au département en matière d'aide sociale, l'Etat ne conservant que des compétences d'exception limitativement énumérées par la loi. Il constitue en effet un échelon suffisamment proche des besoins locaux mais cependant assez vaste pour assurer une certaine cohérence territoriale.

La loi du 22 juillet 1983 a ainsi confié au **département** la responsabilité de l'aide médicale jusqu'au 1^{er} janvier 2000, date à laquelle cette compétence a été à nouveau transférée soit aux organismes d'assurance maladie, soit à l'Etat dans le cadre de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle (CMU) ; de l'aide sociale à l'enfance, qui recouvre notamment les dépenses relatives aux placements d'enfants en établissement ou en milieu ouvert ; de l'aide aux personnes handicapées adultes, qui recouvre l'aide à domicile, les frais d'hébergement en établissement ou dans une famille d'accueil et les dépenses liées à l'allocation compensatrice pour tierce personne ; de l'aide aux personnes âgées comprenant la prise en charge des frais d'hébergement en maison de retraite, en unité de long séjour ou en logement-foyer ou chez un particulier, l'aide ménagère ou l'allocation représentative de services ménagers, ainsi que la prise en charge des repas servis dans les foyers restaurants.

Par la suite, la loi du 1^{er} janvier 1998 instituant le revenu minimum d'insertion, modifié en 1992, a fait obligation aux départements de consacrer à l'insertion une somme au moins égale à 20 % (aujourd'hui à 17 %) du montant des allocations versées l'année précédente dans le département au titre du revenu minimum d'insertion. Les lois du 31 mai 1990 et du 29 juillet 1992 ont respectivement institués les fonds de solidarité pour le logement et les fonds d'aide aux jeunes, gérés à parité avec l'Etat. Depuis la loi du 20 juillet 2001, enfin, les départements sont chargés du versement de l'allocation personnalisée d'autonomie, dont on sait qu'elle pèse lourdement sur leurs budgets.

La compétence de droit reconnue au département dans le domaine social et médico-social ne signifie pas que celui-ci détienne une autorité juridique sur un système hiérarchique uniformisé : **le conseil général joue, en réalité d'abord, un rôle d'impulsion et de coordination auprès de multiples intervenants dont il assure le financement.**

Pour des raisons historiques, l'action sociale a souvent reposé sur les initiatives louables prises à titre privé par des institutions caritatives ou des associations de parents d'enfants handicapés. Utilisant comme support juridique le statut d'association, de fondation, les institutions privées sont aujourd'hui ainsi près de 90.000 à intervenir en matière d'action sanitaire et sociale selon le Centre national de la vie associative.

Un autre élément historique tient à la place de la **commune** qui a joué la première un rôle en matière de prise en charge des indigents ou de gestion des hospices. Avec les lois de 1982, les communes n'ont reçu aucune attribution nouvelle mais ont continué à exercer leurs compétences traditionnelles à travers des établissements publics ad hoc mais aussi les centres communaux d'action sociale (CCAS) : ces derniers ont pour vocation d'assurer une mission globale de prévention et de développement social, d'instruire les demandes d'aide sociale et d'exercer éventuellement les compétences déléguées à la commune par le département. Au demeurant, les communes se sont naturellement impliquées dans le développement social urbain et l'insertion des personnes au chômage en recourant aux formules de contrats aidés par l'Etat (contrats emploi-solidarité ou contrats emplois consolidés).

Le transfert de compétences au département ne porte que sur l'aide sociale légale. Il ne concerne pas les prestations d'action sociale facultative que peuvent créer les communes et les départements, ni les interventions des régimes de sécurité sociale, ni les subventions de l'Etat au titre de ses programmes d'action sociale.

Il convient en effet de distinguer les notions d'aide sociale et d'action sociale. L'aide sociale légale concerne l'ensemble des prestations dont les conditions d'attribution sont fixées par la loi pour l'ensemble des résidents. L'action sociale publique, entendue au sens large, recouvre l'aide sociale légale mais aussi l'action sociale facultative qui relève de la libre initiative

des collectivités locales mais aussi de l'Etat, des organismes de sécurité sociale ou encore des institutions privées.

La **compétence résiduelle de l'Etat** est définie par l'article 35 de la loi du 22 juillet 1983. Cet article dispose que demeurent à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale : les cotisations d'assurance maladie des adultes handicapés ; l'allocation aux familles dont les soutiens indispensables accomplissent le service national ; l'allocation simple aux personnes âgées ; les frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse ; l'allocation différentielle aux adultes handicapés ; les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle mentionnés à l'article 168 du code de la famille et de l'aide sociale ; les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail (CAT) ; les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours ; les mesures d'aide sociale - pour les personnes accueillies en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) -, en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale.

L'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 1983 expliquait cette énumération en soulignant que l'Etat devait conserver un nombre limité de prestations : celles qui relèvent de la solidarité nationale, celles dont les bénéficiaires ne peuvent être rattachés avec certitude à une collectivité territoriale et enfin celles dont le montant est lié automatiquement à des prestations de sécurité sociale.

Dès le départ, la compétence de l'Etat dans le domaine de l'aide sociale, bien que résiduelle en droit, était loin d'être résiduelle en fait ; assise sur des critères empiriques, elle a justifié le maintien de services extérieurs de l'Etat étoffés. Ceci explique notamment qu'une répartition des compétences apparemment simple ait ouvert la voie à des « incidents de frontière ».

Le présent chapitre a pour objet de confier au département un véritable rôle de « chef de file », au sens de l'article 72 de la Constitution, dans le domaine de l'action sociale.

Article 39

(art. L. 121-1, chapitre V du titre IV du livre premier
et art. L. 145-1 à L. 145-4 du code de l'action sociale et des familles)

Affirmation du rôle de coordination du département en matière d'action sociale et d'insertion

Cet article a pour objet d'affirmer le rôle du département dans la conduite et la coordination des politiques d'action sociale, d'insertion et de lutte contre les exclusions.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le premier paragraphe (I) tend à modifier l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, aux termes duquel le département a la charge des prestations légales d'aide sociale, afin de poser à titre liminaire le principe selon lequel il :

- définit et met en œuvre la politique d'action sociale, sous réserve des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale ;

- assure la coordination des dispositifs et services qui concourent à l'insertion et à la lutte contre l'exclusion ;

- s'assure à cet effet de la participation de l'ensemble des personnes ou organismes intéressés.

• En conséquence, le second paragraphe (II) tend à abroger le chapitre V (« Coordination des interventions ») du titre IV (« Institutions ») du livre premier (« Dispositions générales ») du code de l'action sociale et des familles, ainsi que les articles L. 145-1 à L. 145-4 qui le composent, afin de **supprimer les commissions de l'action sociale d'urgence et les comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions**, créées par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions.

L'article L. 145-1 prévoit que la **commission de l'action sociale d'urgence**, mise en place par convention entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, est « *chargée d'assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés.* »

L'article L. 145-2 prévoit pour sa part que le **comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions**, présidé par le représentant de l'Etat dans le département, comprend également le président du conseil général, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des administrations ainsi que des représentants des autres catégories de membres siégeant dans diverses instances. Ce comité est censé se réunir au moins deux fois par an.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, sur un échantillon représentatif de six départements (Loiret, Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Haute-Garonne et Lozère, aucun n'aurait mis en place ce comité.

Dans son rapport au nom de votre commission des Affaires sociales sur la loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions, notre collègue Bernard Seillier avait, de façon prémonitoire, annoncé que « *le nouveau comité départemental risque donc rapidement de s'avérer comme étant une nouvelle structure inutile qui compliquera l'activité des intervenants au lieu de la faciliter.* »

L'article L. 145-3 dispose que la coordination des interventions de tous les acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions est assurée par la conclusion de **conventions** entre les collectivités territoriales et organismes dont ils relèvent. L'article L. 145-4 confie à un décret en Conseil d'Etat⁸³ le soin de préciser les modalités de conclusion de ces conventions. Leur abrogation ne devrait soulever aucune difficulté dans la mesure où ils étaient dépourvus de portée normative.

2. La position de la commission des Lois

Le présent article tend ainsi à ériger le département en collectivité chef de file, au sens de l'article 72 de la Constitution, dans le domaine de l'action sociale. Il lui appartiendra de mettre lui-même en place les instruments de la coordination des intervenants, le cas échéant en utilisant les structures existantes, telles les CASU dont le bilan avait fait l'objet d'une évaluation positive par l'inspection générale des Affaires sociales et la Commission pour l'avenir de la décentralisation.

Les autres instances consultatives ou de coordinations n'ont pas fait la preuve de leur utilité, loin s'en faut. Le rapport d'évaluation de la loi du 29 juillet de 1998 soulignait ainsi que *« la loi de 1998 a ajouté à la liste sans rationaliser cette architecture. La « réunionite » aiguë qui en résulte produit des effets pervers : très faible participation effective des élus, sauf dans les CLI et les CASU, difficultés croissantes des administrations à suivre et à animer le dispositif de concertation, difficultés pour certains services - notamment les DDASS - à s'adapter à un pilotage territorialisé des politiques sociales. Mais le plus pernicieux de ces effets est certainement le scepticisme croissant de la part des pouvoirs publics et des collectivités, fonctionnaires ou élus, par rapport à l'intérêt des formules institutionnalisées de participation et de partenariat. Les associatifs et les opérateurs de terrain se laissent aussi gagner par cette lassitude⁸⁴. »* Votre rapporteur ne saurait mieux dire.

Une grande partie de ces structures devrait être supprimée par ordonnance, en application du 3° de l'article 2 la loi n° 2003-597 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de mieux affirmer le rôle de coordination du département dans le domaine de l'action sociale, dans son acception la plus large, qui englobe à la fois les prestations obligatoires d'aide sociale et les actions d'insertion et de lutte contre les exclusions.

Elle vous propose d'adopter l'article 39 **ainsi modifié**.

⁸³ Il s'agit du décret n° 99-1230 du 31 décembre 1999 aux termes duquel l'Etat est également signataire de ces conventions.

⁸⁴ Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions – IGAS – juin 2000

Article 40

(art. L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles)
**Procédure d'élaboration des schémas départementaux
d'organisation sociale et médico-sociale**

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles afin de confier au seul président du conseil général le soin d'élaborer et d'arrêter le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale.

1. Le droit en vigueur

Mis en place à partir de 1986, les schémas d'organisation sociale et médico-sociale ont été sensiblement réformés par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Établis pour une période maximale de cinq ans, ils ont pour **objet**, aux termes de l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles, d'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population, de dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante, de déterminer les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale, de préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux, enfin de définir les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans leur cadre. Ils peuvent être assortis, sans que cette disposition revête un caractère obligatoire, d'une annexe précisant la programmation pluriannuelle des établissements et services à créer, transformer ou supprimer.

Les autorisations de création, de transformation ou d'extension d'établissements et de services doivent être compatibles avec les objectifs du schéma d'organisation dont elles relèvent. Le décret relatif à la procédure d'autorisation n'a pas encore été publié.

L'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit dorénavant l'élaboration de **trois types de schémas**.

Des **schémas nationaux** sont arrêtés par le ministre chargé des affaires sociales, après avis du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale, pour les établissements ou services accueillant des catégories de personnes, dont la liste est fixée par décret, pour lesquelles les besoins ne peuvent être appréciés qu'à ce niveau.

Des **schémas départementaux**, arrêtés conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général après avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale et d'une commission départementale consultative comprenant notamment des représentants des collectivités territoriales, des professions

sanitaires et sociales, des institutions sociales et médico-sociales et des personnes accueillies par ces institutions ou susceptibles de l'être, constituent le cadre de droit commun pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de la compétence de l'Etat ou du département. En cas de désaccord, le préfet et le président du conseil général arrêtent, chacun séparément, un schéma départemental pour les établissements qui les concernent ou dont les prestations sont prises en charge au titre de leur compétence. Enfin, si les éléments du schéma n'étaient pas été arrêtés soit dans un délai de deux ans après la publication de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 précitée, soit dans un délai d'un an après la date d'expiration du schéma précédent, le représentant de l'Etat dans le département disposerait de trois mois pour arrêter le schéma.

Des **schémas régionaux**, « fixés » par le représentant de l'Etat dans la région après avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale et transmis pour information aux présidents des conseils généraux concernés établissent la synthèse des éléments des schémas départementaux relatifs aux seuls établissements ou services relevant de la compétence de l'Etat. Ils intègrent par ailleurs les schémas concernant, d'une part les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie, arrêtés par le représentant de l'Etat dans la région après avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale, d'autre part les centres de rééducation professionnelle, également arrêtés par le représentant de l'Etat dans la région après avis non seulement du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale mais également du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle et du conseil régional.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article tend à remplacer les cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles par trois nouveaux alinéas afin de simplifier la procédure d'élaboration des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale.

Ces schémas seraient élaborés et arrêtés par le seul président du conseil général, en concertation et non plus conjointement avec le représentant de l'Etat dans le département.

L'avis préalable du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale resterait requis. Des représentants des autres collectivités territoriales, des professions sanitaires et sociales, des institutions sociales et médico-sociales et des personnes accueillies par ces institutions ou susceptibles de l'être devraient toujours être associés à leur élaboration, dans des conditions définies par délibération du conseil général et non plus par décret.

Le représentant de l'Etat dans le département « ferait connaître » au président du conseil général les **orientations devant être prises en compte pour les établissements et services socio et médico-sociaux pris en charge par l'Etat ou l'assurance maladie.**

Le délai d'élaboration des nouveaux schémas serait prorogé d'un an, jusqu'au 4 janvier 2005, le délai prévu pour l'adoption d'un nouveau schéma à l'expiration du document précédent restant fixé à un an. Passé ces délais, le représentant de l'Etat dans le département disposerait d'un **pouvoir de substitution**, d'une part, si aucun schéma n'était arrêté, d'autre part, en cas de méconnaissance de la procédure, enfin, dans l'hypothèse où le schéma arrêté par le président du conseil général ne prendrait pas en compte les orientations définies pour les établissements et services socio et médico-sociaux pris en charge par l'Etat ou l'assurance maladie.

Serait ainsi supprimée la possibilité ouverte au préfet et au président du conseil général d'arrêter chacun séparément, en cas de désaccord, un schéma départemental pour les établissements qui les concernent ou dont les prestations sont prises en charge au titre de leur compétence : l'organisation des établissements et services socio et médico-sociaux au niveau du département serait régie par un document unique arrêté soit par le président du conseil général, à condition de prendre en compte les orientations de l'Etat, soit par le préfet s'il exerçait son pouvoir de substitution.

3. La position de la commission des Lois

En mettant fin au mécanisme de co-décision qui préside à l'élaboration des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale, le présent article fait œuvre de simplification, de clarification et de cohérence.

Il contribue à l'affirmation du rôle de chef de file du département dans le domaine de l'action sociale sans remettre en cause les prérogatives de l'Etat et de l'assurance maladie.

Au premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles, votre commission des Lois vous soumet un premier **amendement** ayant un double objet.

Il prévoit en premier lieu que **le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale sera adopté par le conseil général** alors que le projet de loi dispose qu'il est arrêté par son président. Il semble en effet qu'un document de programmation engageant le département pour plusieurs années relève de la compétence de l'assemblée délibérante, sur proposition du président du conseil général.

En second lieu, **il supprime l'obligation faite au conseil général d'associer à la définition du schéma des représentants des autres collectivités territoriales, des professions sanitaires et sociales, des institutions sociales et médico-sociales et des personnes accueillies par ces institutions ou susceptibles de l'être.** En effet, une telle obligation n'existe pas actuellement. Son manque de précision comporte un risque d'insécurité juridique pour le conseil général. Le projet de schéma doit déjà être soumis à l'avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale. Enfin, **on n'imagine pas que le conseil général, chargé d'élaborer ce projet de schéma ne procède pas aux consultations nécessaires.**

A l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles, votre commission des Lois vous soumet un deuxième **amendement** ayant pour objet de permettre au conseil général de disposer d'un délai de six mois à compter de la transmission par le préfet des orientations de l'Etat. Il serait en effet anormal que le département soit sanctionné en cas de transmission tardive de ces orientations.

Enfin, au dernier alinéa, elle vous soumet un **amendement** rédactionnel.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 40 **ainsi modifié.**

Article 41

(art. L. 263-15, L. 263-16 et L. 263-17
du code de l'action sociale et des familles)

Transfert aux départements des fonds d'aide aux jeunes en difficulté

Cet article a pour objet de confier aux départements l'entière responsabilité des fonds d'aides aux jeunes en difficulté.

1. Le droit en vigueur

Institués par la loi du 19 décembre 1989, ces fonds ont été rendus obligatoires à l'ensemble des départements par la loi du 29 juillet 1992 relative au revenu minimum d'insertion. Il s'agit d'**aides financières accordées aux jeunes de 18 à 25 ans**, français ou étrangers en situation régulière, **qui** connaissent des difficultés d'insertion professionnelle ou sociale mais **ne peuvent**, en raison de leur âge, **prétendre au revenu minimum d'insertion.**

Chaque fond départemental est **financé à parité par l'Etat et le conseil général** - aux termes de l'article L. 263-17 du code de l'action sociale et des familles, la participation du département doit être au moins égale

à celle de l'Etat. Il peut être abondé par la région, les communes ou les organismes de protection sociale.

Les aides peuvent prendre trois formes : un secours temporaire pour faire face aux besoins minimaux et urgents du jeune ; une aide financière pour aider à la réalisation d'un projet d'insertion qui a fait l'objet d'un engagement de la part du bénéficiaire ; des actions d'accompagnement du jeune dans sa démarche ou son projet d'insertion, notamment pour lui permettre de bénéficier des différentes mesures d'aide à l'insertion sociale ou professionnelle.

Elles sont attribuées sur **décision conjointe du préfet et du président du conseil général** après avis d'un comité local d'attribution.

L'article L. 263-16 du code de l'action sociale et des familles ouvre la possibilité de déléguer l'attribution des aides à des **fonds locaux** créés, dans le ressort du département, par convention entre l'Etat, le département et une ou plusieurs communes.

En 2002, **163.000 demandes** auprès du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ont été enregistrées contre 168.000 en 2001. Parallèlement, le nombre de jeunes de 18 à 25 ans aidés est passé de 107.000 en 2001 à 103.000 en 2002. Les caractéristiques des jeunes demandeurs restent inchangées, âgés en moyenne de 21 ans avec toujours une légère majorité de femmes (53 %). La plupart de ces jeunes sont sortis du système scolaire et la moitié d'entre eux se retrouve au chômage. Les commissions d'attribution acceptent 90 % des demandes des jeunes qui cumulent généralement plusieurs handicaps sociaux.

Ces jeunes bénéficient en outre plus souvent en 2002 du programme TRACE (Trajet d'accès à l'emploi), dispositif d'accompagnement pour un accès à l'emploi. C'est notamment le cas de 40 % de ceux qui renouvellent une demande auprès du FAJ. Le recours au FAJ reste toutefois contrasté suivant les départements et le montant des aides accordées très variable.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

- Le premier paragraphe (I) du présent article tend à réécrire l'article L. 263-15 du code de l'action sociale et des familles, afin d'affirmer la compétence du département pour attribuer les aides aux jeunes en difficulté âgés de dix-huit à vingt-cinq ans.

Ces aides conserveraient une double **finalité** : d'une part, favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, d'autre part, leur apporter, le cas échéant, des secours temporaires de nature à faire face à des besoins urgents.

Elles seraient versées au moyen d'un **fonds départemental d'aide aux jeunes, placé sous la seule autorité du président du conseil général** et substitué au fond départemental actuel.

Il reviendrait non plus à un décret mais au **règlement intérieur** de chaque fonds, adopté après avis du conseil départemental d'insertion⁸⁵, de déterminer les conditions et les modalités d'attribution des aides et les conditions de mise en œuvre des mesures d'accompagnement. L'obligation de recueillir l'avis d'un comité local d'attribution sur les demandes d'aides financières et les mesures d'accompagnement serait ainsi supprimée.

Les **bénéficiaires** du fonds disposeraient d'un certain nombre de **garanties** :

- tout jeune bénéficiaire d'une aide du fonds devrait faire l'objet d'un suivi dans sa démarche d'insertion, ainsi que le prévoit déjà l'article 6 du décret n° 93-671 du 27 mars 1993 précité, aux termes duquel ce suivi doit être assuré par une « personne qualifiée » ;

- aucune durée minimale de résidence dans le département ne pourrait être exigée pour pouvoir bénéficier des aides du fonds, cette interdiction étant actuellement posée par le décret n° 93-671 du 27 mars 1993 précité ;

- enfin, les aides du fonds devraient être attribuées sans qu'il soit tenu compte de la participation pouvant être demandée aux personnes tenues à l'obligation alimentaire à l'égard des intéressés, le département conservant la possibilité de récupérer par la suite les sommes avancées en cas de retour à une meilleure fortune ou même sur les éventuels bénéficiaires de succession.

Seraient supprimées les dispositions selon lesquelles les aides financières ont une durée limitée, actuellement fixée à trois mois par le décret n° 93-671 du 27 mars 1993 relatif aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté, renouvelables sous condition de réexamen de la situation du bénéficiaire, sont accordées en supplément des autres dispositifs mis en œuvre pour l'insertion des jeunes, et revêtent un caractère subsidiaire. Cette suppression n'interdit pas pour autant aux départements d'instituer des règles analogues. Elle ne fait pas non plus obstacle à l'institution de nouvelles aides par la loi, comme c'est déjà le cas des programmes TRACE et CIVIS.

• Le deuxième paragraphe (II) tend à réécrire l'article L. 263-16 du code de l'action sociale et des familles afin de conserver la possibilité, d'une part, de mettre en place une gestion locale des fonds, d'autre part, d'associer à leur financement les autres collectivités territoriales et les organismes de

⁸⁵ *Le conseil départemental d'insertion, composé de représentants de l'Etat, d'établissements publics de l'Etat et du département, de la région et des communes, des institutions, organismes ou associations intervenant dans le domaine social, des entreprises, institutions, organismes ou associations intervenant dans le domaine économique ou en matière de formation professionnelle ainsi que des commissions locales d'insertion, doit déjà donner son avis sur la convention de gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté. Son organisation et son fonctionnement sont fixés par l'article L. 263-2 du code de l'action sociale et des familles le décret n° 89-40 du 26 janvier 1989. Le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, en instance, tend à en simplifier les règles de fonctionnement.*

protection sociale.

En premier lieu, le président du conseil général pourrait confier tout ou partie de la gestion du fonds à une ou plusieurs collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 213-6 du code de l'action sociale et des familles ouvre la possibilité de créer des **fonds locaux** d'aide aux jeunes sur le territoire du département, par convention entre l'Etat, le département et une ou plusieurs communes.

Une étude monographique réalisée dans cinq départements par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité et publiée en février 2003⁸⁶ fait apparaître une importante diversité dans l'organisation des fonds d'aide aux jeunes et de leurs conditions de mise en œuvre. Elle observe que les interactions entre État, départements et initiatives communales sont déterminantes pour expliquer le système d'organisation retenu.

Le président du conseil général pourrait en outre déléguer la gestion financière et comptable du fonds départemental, sous sa responsabilité et son contrôle, à un organisme de sécurité sociale, une association ou un groupement d'intérêt public.

Le décret n° 93-671 du 27 mars 1993 précité prévoit actuellement que la convention de gestion du fonds départemental désigne la personne morale chargée, avec son accord, de la **gestion financière et comptable** du fonds, celle-ci devant être soit une caisse d'allocations familiales (et non pas tout organisme de sécurité sociale), soit une association, soit un groupement d'intérêt public.

A la différence du droit actuel, tous les organismes de sécurité sociale, en particulier les caisses de la mutualité sociale agricole, pourraient donc bénéficier de la délégation.

En second lieu, le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 263-16 du code de l'action sociale et des familles dispose que la région, les communes et les organismes de protection sociale pourraient également participer au financement du fonds.

On observera, d'une part, que la notion d'organisme de protection sociale est plus large que celle d'organismes de sécurité sociale, ce qui signifie que les mutuelles pourraient participer au financement du fonds mais non s'en voir déléguer la gestion financière, d'autre part et à l'inverse, que les groupements de collectivités territoriales pourraient se voir déléguer

⁸⁶ « L'organisation et la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes » - Etudes et résultats - n° 221 - février 2003.

la gestion de tout ou partie d'un fonds d'aide aux jeunes mais ne pourraient participer à son financement.

Cette rédaction constitue la reprise exacte des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 213-17 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit en outre, d'une part, que le financement du fonds départemental est assuré par l'Etat et le département, la participation du département devant être au moins égale à celle de l'Etat, d'autre part, que la participation des communes peut être affectée à des fonds locaux.

• Privé d'objet, cet article L. 213-17 du code de l'action sociale et des familles serait abrogé par le troisième paragraphe (III) du présent article.

3. La position de la commission des Lois

Le transfert aux départements des fonds d'aide aux jeunes et celui des fonds de solidarité pour le logement, prévu par l'article 50 du présent projet de loi, leur permettront de disposer de moyens supplémentaires pour assumer pleinement leur rôle de chef de file en matière d'action sociale.

D'aucuns pourraient craindre une diminution des crédits et le développement d'inégalités entre départements. Le bilan de la décentralisation dans le domaine social réalisé par l'ODAS, rappelé dans l'exposé général, montre que cette crainte est infondée. Au contraire, la suppression des mécanismes de co-décision permettra d'accélérer les procédures et une plus grande implication des départements.

Votre commission des Lois vous soumet :

- **deux amendements** rédactionnels ou de précision ;

- un **amendement** ayant pour objet de **permettre aux groupements de collectivités territoriales de participer au financement des fonds d'aide aux jeunes** ;

- un **amendement** ayant pour objet de **préciser que le règlement intérieur du fonds d'aide aux jeunes est adopté par le conseil général.**

Elle rappelle par ailleurs que l'affirmation de la compétence du département devrait emporter, en application de l'article 77 du présent projet de loi, le transfert des personnels affectés à la gestion des fonds d'aide aux jeunes.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 41 **ainsi modifié.**

Article 42

(art. L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles)

Intégration des formations sociales dans le droit commun des diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat

Cet article a pour objet de réécrire l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles afin d'intégrer les formations sociales dans le droit commun des diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat.

Au 1^{er} janvier 2001, on recensait 34 400 étudiants en travail social dont 22 000 en formation initiale, 15 certifications dont 7 ouvertes à la formation initiale, 305 centres de formation agréés par l'Etat dont plus d'une centaine financés au titre des formations initiales.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

Aux termes du premier alinéa, la **finalité des formations sociales** consisterait dorénavant à préparer « *les travailleurs sociaux à la pratique de l'accompagnement social, socio-éducatif ou d'intégration sociale à destination des personnes en situation de difficulté sociale, économique, de perte d'autonomie ou de maltraitance.* »

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 451-1 dispose que les formations sociales « *assurent à la fois une approche globale et transversale et une connaissance concrète des situations d'exclusion et de leurs causes. Elles préparent les travailleurs sociaux à la pratique du partenariat avec les personnes et les familles mentionnées par l'action sociale.* » La modification semble donc d'ordre sémantique.

En application du deuxième alinéa, la **création et l'organisation des diplômes et titres du travail social délivrés par l'Etat** relèveraient désormais des dispositions de l'article L. 335-6 du code de l'éducation. Celles-ci prévoient que les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat sont créés par décret et organisés par arrêté des ministres compétents.

La création et l'organisation des diplômes et titres du travail social délivrés par l'Etat devraient « s'appuyer » sur des orientations définies par le ministre chargé des affaires sociales après avis du Conseil supérieur du travail social.

Actuellement, les établissements publics ou privés dispensant des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures doivent exercer leurs missions suivant les orientations d'un schéma national des formations sociales arrêté par le ministre chargé des affaires sociales après avis du Conseil supérieur du travail social. Ce schéma s'attache également à coordonner les différentes filières de formation des travailleurs sociaux, notamment avec

l'enseignement supérieur, et favorise le développement de la recherche en travail social.

L'obligation d'élaborer un tel schéma serait donc supprimée, en cohérence avec la mise en place d'une programmation au niveau régional des formations sociales. Celles-ci seraient en effet intégrées dans le schéma prévisionnel des formations établi par la région.

Le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles tend à confirmer que **les établissements publics ou privés dispensant des formations sociales**, initiales, permanentes et supérieures **participent au service public de l'enseignement**.

Ils seraient soumis à une **double obligation** :

- de **déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat dans la région**, ce dernier étant chargé de contrôler le respect des programmes et la qualité des formations préparant aux diplômes et titres du travail social délivrés par l'Etat ;

- et, en application du texte proposé par l'article 42 du présent projet de loi pour l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles, d'**agrément par la région**. Actuellement, cet agrément est délivré par le ou les représentants des ministres compétents dans la région et, le cas échéant, dans l'académie.

En revanche, les établissements ne seraient plus tenus de s'engager à recruter des personnels directeurs et formateurs inscrits sur une liste d'aptitude nationale ni, comme on l'a vu, à exercer leurs missions suivant les orientations du schéma national des formations sociales, puisque celui-ci serait supprimé.

Enfin, serait supprimée la disposition selon laquelle l'Etat garantit aux établissements le financement des **dépenses de fonctionnement** afférentes à ces formations.

Le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles renvoie à un **décret** le soin de fixer les modalités d'application de ces nouvelles dispositions.

2. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de soumettre les établissements dispensant des formations sociales à l'ensemble des obligations prévues par l'article L. 920-4 du code du travail :

- effectuer une déclaration d'activité auprès du préfet de région ;

- justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'elles emploient, et de la relation entre ces titres et qualités et les prestations réalisées dans le champ de la formation professionnelle

- ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale à raison de faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes moeurs et à l'honneur.

Elle vous propose d'adopter l'article 42 **ainsi modifié**.

Article 43

(art. L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles)

Transfert aux régions de la responsabilité de la politique de formation des travailleurs sociaux – Possibilité de déléguer aux départements l'agrément des établissements dispensant des formations initiales

Cet article a pour objet de réécrire l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles, afin de transférer aux régions la responsabilité de la politique de formation des travailleurs sociaux, tout en leur laissant la possibilité de déléguer aux départements l'agrément des établissements dispensant des formations initiales.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

Pour l'exercice de cette responsabilité, la région devrait tout d'abord, aux termes du premier alinéa, **définir les besoins en formation**, dans le cadre du schéma prévisionnel des formations, après avoir recensé les besoins nécessaires à la conduite de l'action sociale et médico-sociale, en avoir assuré la synthèse et indiqué comment elle comptait y répondre.

En deuxième lieu, la région serait chargée, dans des conditions définies cette fois par **décret**, **d'agrément les établissements publics ou privés dispensant des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures**, alors que l'agrément est actuellement délivré par le ou les représentants des ministres compétents dans la région et, le cas échéant, dans l'académie. Comme on l'a vu à l'article précédent, ces établissements seraient en outre soumis, en application de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles, à une obligation de déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat dans la région, à laquelle votre commission des Lois vous propose de substituer une simple déclaration d'activité.

Enfin, les régions seraient chargées **d'assurer le financement de ces établissements**, dans des conditions définies à l'article L. 451-2-1 que l'article 44 du présent projet de loi tend à insérer dans le code de l'action sociale et des familles. Telle est la raison pour laquelle seraient supprimés le dernier alinéa de l'article L. 451-1, aux termes duquel l'Etat garantit aux établissements publics ou privés dispensant des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures le financement des dépenses de fonctionnement afférentes à ces formations (article 42 du présent projet de loi) ainsi que l'ensemble des dispositions de l'actuel article L. 451-2 précisant les conditions de ce financement (article 43).

La région aurait la faculté de **confier la mise en œuvre de la compétence d'agrément à un ou plusieurs départements**, sur leur

demande, dans des conditions définies par voie de **convention**. Reposant sur le **volontariat** et le **contrat**, cette délégation de compétence ne devrait donc pas se traduire par la mise en place d'une tutelle de la région sur le département, proscrite par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

2. La position de la commission des Lois

Le transfert à la région de la responsabilité de la politique de formation des travailleurs sociaux est cohérent avec sa compétence en matière de formation professionnelle. De surcroît, le niveau régional apparaît pertinent pour apprécier les besoins et structurer une offre de formation adaptée.

La possibilité d'une délégation de la compétence d'agrément des établissements de formation au département introduit un élément de souplesse afin de tenir compte du fait que ce dernier constitue le principal employeur de travailleurs sociaux et semble le mieux à même d'apprécier la qualité des formations dispensées.

Outre un **amendement** rédactionnel, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir que les départements seront associés par les régions, dans le cadre de l'élaboration du schéma prévisionnel des formations, au recensement des besoins en formation des travailleurs sociaux. Il semble légitime que les conseils généraux puissent faire valoir leurs attentes

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 43 **ainsi modifié**.

Article 44

(art. L. 451-2-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles)

Relations financières entre les régions et les établissements dispensant des formations sociales

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 451-2-1 dans le code de l'action sociale et des familles afin de déterminer les conditions dans lesquelles les régions financeraient les établissements dispensant des formations sociales.

1. Le droit en vigueur

Comme on l'a vu, l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles dispose actuellement que **l'Etat garantit aux établissements dispensant des formations sociales le financement des dépenses de fonctionnement afférentes à ces formations**.

L'article L. 451-2 définit les conditions de ce financement. L'organisme responsable de l'établissement doit conclure un **contrat** avec

l'Etat définissant des objectifs de formation dans un cadre pluriannuel. Il peut alors bénéficier d'une aide financière constituée par une subvention couvrant, d'une part, les dépenses liées à l'emploi des formateurs nécessaires à la mise en oeuvre quantitative et qualitative des formations définies par le contrat, d'autre part, les dépenses d'ordre administratif et pédagogique sur la base d'un forfait national par étudiant.

Les établissements sous contrat perçoivent de la part des étudiants des **droits d'inscription**. En supplément, ils peuvent prélever des **frais de scolarité**. Ils peuvent également bénéficier des **rémunérations de services, participations des employeurs** ou **subventions des collectivités publiques**. Le montant maximum des droits d'inscription et des frais de scolarité est fixé chaque année par le ministre chargé des affaires sociales.

Selon les renseignements recueillis par votre rapporteur, sur les 304 établissements de formation de travailleurs sociaux préparant à l'ensemble des certificats et diplômes d'Etat de niveaux V à II, environ 130 préparent aux formations dites initiales (assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur de jeunes enfants, éducateur technique spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, moniteur éducateur, technicien de l'intervention sociale et familiale et auxiliaire de vie sociale).

L'Etat finançait principalement les dépenses de fonctionnement liées à la formation initiale pour 102 de ces 130 centres au titre de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles en 2001. Ce nombre a augmenté à la rentrée scolaire de 2002 en conséquence de l'ouverture à la formation initiale du diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale. Ces crédits font l'objet d'une gestion déconcentrée au niveau régional.

La loi de finances initiale pour **2003** a consacré **121,57 millions d'euros** aux formations des professions sociales sur le chapitre 43-33, article 20, répartis de la manière suivante :

- 119,413 millions d'euros pour les formations initiales des travailleurs sociaux c'est-à-dire les formations préparant aux diplômes et certificats en travail social.

- 1,94 millions d'euros pour les formations professionnelles en travail social dans le cadre de la promotion sociale.

S'agissant des dépenses d'investissement, les crédits de l'article 50 du chapitre 66-20 (écoles de formation des travailleurs sociaux) ont été proposés à la contractualisation dans le cadre du XIIème Plan 2000/2006. Jusqu'en 2003, ils sont intégralement consacrés à l'exécution du XIIème Plan. En loi de finances pour 2003, 1,5 millions d'euros d'autorisations de programme ont été inscrits sur cet article afin de financer les travaux de restructuration et de mise aux normes de sécurité des bâtiments concernant

l'Institut de Formation aux Carrières Administratives, Sanitaires et Sociales (IFCASS) de Dieppe.

Au titre de 2003, les mesures de régulation budgétaire, appliquées à l'ensemble du chapitre 66-20, ont eu des conséquences sur les délégations d'autorisations de programme. En effet, l'annulation (6,5 M€) et le gel des reports de crédits de paiement (16,08 M€) ont réduit leur volume. De fait, aucune délégation n'est intervenue en 2003, qu'il s'agisse des autorisations de programme provenant des reports ou des autorisations de programme inscrites en loi de finances 2003. Cette situation conduit à une sous-exécution des contrats de plan Etat/Région, la programmation pour l'article 50 étant actuellement couverte à hauteur de 55,82 %.

Comme on l'a vu, dans le cadre du transfert aux régions de la responsabilité de la politique de formation des travailleurs sociaux, l'article 43 du présent projet de loi leur donne compétence pour agréer et financer les établissements dispensant ces formations.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Aux termes du premier alinéa du texte proposé par le présent article pour insérer un article L. 451-2-1 dans le code de l'action sociale et des familles, les organismes et établissements agréés par la région devraient souscrire avec elle une **convention** pour bénéficier d'une aide financière.

Le deuxième alinéa précise que cette aide serait constituée par une **subvention annuelle** couvrant :

- d'une part, les dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux ;

- d'autre part, les dépenses administratives et pédagogiques (ce qui inclut la rémunération des enseignants) nécessaires à la mise en œuvre des formations dispensées.

Aux termes du troisième alinéa, **aucune condition de résidence** ne pourrait être opposée aux étudiants qui bénéficieraient de la **gratuité des études hors frais d'inscription**.

Conjuguée avec la suppression des dispositions relatives aux autres sources de financement des établissements dispensant des formations (frais de scolarité des étudiants, rémunérations de services, participations des employeurs ou subventions des collectivités publiques), cette rédaction fait supporter aux régions le financement intégral de ces établissements.

3. La position de la commission des Lois

Au premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 451-2-1, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **supprimer la référence à des « organismes » de formation**. L'article 43 du projet de loi confie à la région le soin d'agréer les établissements dispensant des formations sociales. On ne voit donc guère l'utilité de faire référence, s'agissant cette fois de leur financement, à des organismes dispensant des formations sociales, dont les contours ne sont absolument pas définis. Bien plus, le second alinéa de l'article 44 ne fait référence qu'aux établissements.

Afin de diminuer les charges pesant sur les régions, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que **la subvention qu'elles devront verser aux établissements dispensant des formations sociales sera diminuée des rémunérations de services, participations des employeurs ou subventions des collectivités publiques** que peuvent percevoir ces établissements.

Elle vous propose d'adopter l'article 44 **ainsi modifié**.

Article 45

(art. L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles)

Transfert aux régions de la gestion des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales

Cet article a pour objet de réécrire l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles, afin de transférer aux régions l'attribution des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales.

La nature et le niveau des aides seraient fixés par délibération du conseil régional. Afin d'assurer une égalité sur l'ensemble du territoire, **des règles minimales de taux et de barème seraient toutefois fixées par décret**. Les conseils régionaux n'en seraient pas moins libres de définir des règles plus favorables.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 451-3 dispose que les étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales peuvent, pour l'accomplissement de leur scolarité, prétendre à l'attribution d'aides financières de l'Etat, dont la nature, le taux et les conditions d'attribution sont fixés par décret.

Le décret n° 2002-1342 du 12 novembre 2002 réserve l'attribution de ces aides, appelées bourses, pour les études suivies en formation initiale par des étudiants de nationalité française ou bénéficiaires d'un titre de séjour régulier, préparant aux diplômes et certificats en travail social.

Les demandes sont instruites par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales de la région d'implantation de l'établissement de formation dans lequel est régulièrement inscrit l'étudiant. Le préfet de région fixe la liste des étudiants admis au bénéfice d'une bourse, après avis d'une commission composée de membres de droit, de représentants des centres de formation et des étudiants de ces centres et de personnes qualifiées.

Les bourses sont attribuées aux étudiants selon un barème comportant cinq échelons correspondant à des plafonds de ressources pondérés par des points de charges qui se réfèrent au handicap dont l'étudiant peut être atteint, à ses propres charges familiales ou à celles de sa famille, aux mesures de protection particulière dont il peut bénéficier ainsi qu'à la distance qui sépare son domicile du centre de formation.

Le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élève à **19,29 millions d'euros**, contre 18,15 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003 (chapitre 43-33 article 30).

Au titre de l'année scolaire 2002-2003, 5.838 étudiants ont pu bénéficier d'une bourse d'Etat.

Par ailleurs, l'article L. 451-3 dispose, d'une part, que les étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales disposent de la liberté d'information et d'expression à l'égard des problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels, d'autre part, qu'ils l'exercent, à titre individuel ou collectif, dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche et ne troublent pas l'ordre public. Cette mention serait supprimée, dans la mesure où ces droits sont déjà protégés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et diverses conventions internationales.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir que le conseil régional fixe non seulement la nature et le montant des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales mais également leurs conditions d'attribution.

Elle vous propose d'adopter l'article 45 **ainsi modifié**.

Article 46

(art. L. 113-2 et L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles)

Affirmation de la compétence du département dans la conduite et la coordination de l'action en faveur des personnes âgées

Cet article a pour objet de reconnaître au département une compétence générale dans la conduite et la coordination de l'action sociale en faveur des personnes âgées.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le premier paragraphe (I) tend à modifier l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles afin d'affirmer la compétence du département pour :

- définir et mettre en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées.

- coordonner les actions menées par les différents intervenants, dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale dont l'article 40 du présent projet de loi tend à confier l'élaboration au seul président du conseil général ;

- définir des territoires de coordination de l'action gérontologique de proximité et établir les modalités d'information du public et de coordination des prestataires, en s'appuyant notamment sur des commissions locales d'information et de coordination (CLIC).

Ces deux dernières dispositions figuraient déjà à l'article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles mais dans le cadre plus restreint du chapitre II, consacré à l'allocation personnalisée d'autonomie, du titre III (« Personnes âgées ») du livre II (« Différentes formes d'aide et d'action sociale »). Désormais, les compétences du département seraient affirmées au chapitre III du titre I du livre Ier portant dispositions générales consacrées aux personnes âgées.

• En conséquence, le second paragraphe II tend à supprimer les deux derniers alinéas de l'article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles.

2. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement de simplification rédactionnelle**.

Votre commission des Affaires sociale, saisie pour avis, présentera un amendement ayant pour objet de confier aux départements la responsabilité des centres locaux d'information et de coordination.

Créées en 2000 à titre expérimental, ces centres disposent d'une base législative depuis 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. Outre leur rôle d'information du public et de coordination de l'action gérontologique, elles peuvent participer, aux côtés des départements, à la mise en œuvre du plan d'aide des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale les classe dans la nomenclature des établissements et services

sociaux et médico-sociaux. 272 commissions « labellisées » étaient recensées en décembre 2002.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 46 **ainsi modifié**.

Article 47

(chapitre IX nouveau du titre IV du livre Ier
et art. L. 149-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles)

**Octroi d'une base légale
aux comités départementaux des retraités et personnes âgées**

Cet article a pour objet de donner une base légale aux comités départementaux des retraités et personnes âgées institués par le décret n° 82-697 du 4 août 1982.

A cette fin, il tend à insérer dans le titre IV (« institutions ») du livre Ier (« Dispositions générales ») du code de l'action sociale et des familles un chapitre IX, intitulé « Comités départementaux des retraités et personnes âgées », composé d'un article L. 149-1 unique.

Le Comité national des retraités et des personnes âgées disposait déjà d'une base légale. L'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi relative à l'allocation personnalisée d'autonomie, lui confie le suivi de la mise en œuvre et, le cas échéant, d'une fonction de médiation pour la conclusion des conventions entre les départements et les organismes de sécurité sociale destinées à favoriser la coordination des prestations servies aux personnes âgées dépendantes, d'accomplir les tâches d'instruction et de suivi de ces prestations et de préciser les modalités de gestion de cette coordination.

Le décret n° 82-697 du 4 août 1982 dispose actuellement que le comité peut être consulté par le ministre chargé des personnes âgées sur tout projet, programme ou étude intéressant les retraités et personnes âgées. Il peut également examiner de sa propre initiative toute autre question relative à la politique sociale ou médico-sociale concernant les retraités et les personnes âgées. Il remet au ministre chargé des personnes âgées, avant le 1^{er} octobre de chaque année, un rapport sur l'application de la politique relative aux prestations de services et aux équipements sociaux et médico-sociaux intéressant les retraités et personnes âgées pendant l'année écoulée.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, le comité national se réunirait plusieurs fois par an alors que l'activité des comités départementaux serait variable d'un département à l'autre.

Aux termes de l'article L. 149-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles, le **comité départemental des retraités et personnes âgées** constituerait une instance consultative placée auprès du président du conseil général qui en déterminerait, par arrêté, la composition et les modalités de fonctionnement.

Celles-ci sont actuellement déterminées par le décret du 4 août 1982, qui confie la présidence des comités au préfet. Il s'agit donc d'une mesure de décentralisation cohérente avec l'affirmation, à l'article 46 du présent projet de loi, de la compétence du département dans la conduite et la coordination de l'action en faveur des personnes âgées.

Dès lors que le principe de libre administration des collectivités territoriales est en cause, une disposition législative était nécessaire pour confirmer l'existence de ces comités.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 47 **sans modification**.

CHAPITRE II LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Article 48

Extension, à titre expérimental, des compétences des départements pour la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse

Cet article a pour objet de mettre en place une expérimentation prévoyant l'extension de la compétence des départements dans la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative décidées par le juge des enfants.

1. Le droit en vigueur : des relations parfois conflictuelles entre les départements et l'autorité judiciaire

La protection de l'enfance en danger est assurée à la fois par les départements et l'autorité judiciaire. Leur rôle est complémentaire mais leurs relations sont parfois conflictuelles.

Aux termes de l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, les **services de l'aide sociale à l'enfance** (ASE) des conseils généraux sont investis d'une quintuple mission :

« 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;

« 2° Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale (...) ;

« 3° Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs (...) ;

« 4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;

« 5° Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci. »

Pour remplir cette mission, les services de l'aide sociale à l'enfance peuvent fournir aux familles des aides à domicile, leur verser des aides financières ou effectuer des placements, le cas échéant en faisant appel à des organismes publics ou privés habilités ou à des personnes physiques. **Leur intervention, à vocation principalement préventive, est toutefois subordonnée à l'accord des parents.**

Seul le **juge des enfants peut imposer des mesures d'assistance éducative** si, aux termes de l'article 375 du code civil, *« la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises »*.

Dans le cadre de l'assistance éducative, le juge des enfants peut ordonner à l'égard des mineurs des mesures d'investigation, des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) ainsi que des mesures de placement. **Ces mesures sont à la charge du département mais le président du conseil général a compétence liée pour mettre en œuvre les décisions d'admission prises par le juge** qui :

- désigne la personne qualifiée ou le service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert auquel il a confié la mission d'apporter aide et conseil à la famille du mineur, lorsque ce dernier peut être maintenu dans son « milieu actuel » c'est-à-dire, en principe, son milieu familial naturel (article 375-2 du code civil) ;

- choisit la personne physique ou morale auquel le mineur sera confié s'il est nécessaire de le retirer de son milieu actuel (article 375-3). Son choix peut porter sur l'un des deux parents, un autre membre de la famille ou un tiers digne de confiance ; un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

En cas d'actes de délinquance, le juge tranche **au pénal**. Sur le fondement de l'ordonnance du 2 février 1945, il peut prendre deux types de mesures :

- soit des mesures « éducatives » - de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation - qui sont sensiblement les mêmes que celles prévues au titre de l'assistance éducative, et qui sont assurées et financées en pratique par le service départemental de l'ASE ;

- soit des mesures de placement du mineur délinquant dans un établissement ou une structure appropriée financée alors par le budget de l'Etat au titre de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Enfin, il convient de rappeler que le financement de l'accueil des enfants admis en qualité de **pupilles de la Nation** et du service des tutelles d'Etat sur les mineurs est à la charge du département.

Le rapport de notre collègue Jean-Claude Carle au nom de la commission d'enquête, présidée par votre rapporteur, sur la délinquance des mineurs a relevé une judiciarisation des interventions de l'aide sociale à l'enfance qu'elle a jugé nuisible pour la protection administrative : *« L'autorité judiciaire considère aujourd'hui que les départements recourent de manière trop systématique à la justice pour obtenir le placement d'un enfant sous le régime de l'assistance éducative, afin de se défaire des cas lourds et d'éviter le plus possible le recours aux mesures d'assistance éducative en milieu ouvert. Les parquets, placés pourtant en position de modérateur, n'ont pas les moyens de jouer ce rôle. »*

Si l'aide sociale à l'enfance se voit reprocher une saisine trop systématique de l'autorité judiciaire, celle-ci doit elle aussi faire face à des critiques concernant sa tendance à recourir aux procédures de l'assistance éducative à l'égard des mineurs délinquants.

En principe, les mesures d'assistance éducative, dont le régime est fixé par les articles 375 à 379 du code civil, sont réservées aux mineurs en danger tandis que les mineurs délinquants doivent faire l'objet d'un accompagnement dans le cadre de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

En pratique, comme l'a relevé le rapport de notre collègue Jean-Claude Carle au nom de la commission d'enquête, présidée par votre rapporteur, sur la délinquance des mineurs, *« il est fréquent que les juges des enfants recourent aux règles du code civil pour placer certains mineurs délinquants. Cette attitude n'est pas sans conséquence, dès lors que la quasi-totalité des mesures prises au titre de l'assistance éducative sont financées par les conseils généraux tandis que les mesures prises au titre de l'ordonnance de 1945 sont financées par le ministère de la justice. »*

L'examen des populations accueillies en établissement, ou bénéficiant d'une mesure d'AEMO, montre la part croissante des décisions d'origine judiciaire. Au début des années 80, le nombre de placement en établissement

d'origine judiciaire s'élevait à 60 % ; ce taux passe à 71 %, voire 75 % dans certaines départements, dans les années 90. Il est observé une tendance à la baisse des placements décidés directement par les services de l'ASE (de 50.000 par an en moyenne dans les années 80 à 34.000 par an dans les années 90) en raison notamment de la diminution du nombre de pupilles de l'Etat due aux progrès de la contraception et au développement des aides aux familles monoparentales. Dans le même temps, les placements d'origine judiciaire se maintiennent continûment à niveau élevé, de l'ordre de 72.000 par an. Parallèlement, sur les mesures d'AEMO en cours, le taux de mesures décidées par le juge passe de 66 % en 1982 à plus de 70 % dix ans plus tard :

Les mesures décidées par le juge (mesures d'AEMO ou de placement) le sont pour une durée sensiblement plus longue que celles décidées par l'ASE.

La part croissante prise par les populations relevant d'une décision judiciaire traduit en fait, selon les services de conseils généraux, une tendance des juges à renvoyer vers l'ASE des jeunes qui relèveraient plus de l'éducation surveillée que de l'assistance éducative. De fait, l'évolution des missions et du fonctionnement des services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) gérés par l'Etat est préoccupante.

Malgré l'effort récent de planification, de renforcement et de redéploiement engagé par le ministère de la justice, les départements constatent que leurs services sont de plus en plus sollicités, en l'absence d'autres réponses pertinentes, pour accueillir des jeunes ayant, par ailleurs, commis des actes de délinquance.

Les efforts annoncés avec la création notamment des unités éducatives renforcées, sont loin de pouvoir satisfaire le besoin croissant de prise en charge éducative lourde de mineurs délinquants : cela conduit les magistrats dans un certain nombre de situations à pallier le manque de places en institutions de la PJJ par des prises en charge au titre de l'assistance éducative.

Ce phénomène de « judiciarisation » de la protection de l'enfance préoccupe légitimement les responsables des départements car il est moins le reflet d'une évolution des situations des familles en difficulté que d'une dérive des pratiques professionnelles. En effet, « la judiciarisation » ne semble pas correspondre à une aggravation effective de la situation des jeunes concernés mais à une dérive dans les pratiques de certains acteurs du système de protection de l'enfance, préoccupés de « se protéger » contre toute erreur d'évaluation du risque encouru par un mineur et des conséquences pénales qui en découlent.

L'insuffisance de la prévention administrative et le manque de concertation dans les décisions de placement contribuent à restreindre l'autonomie des départements.

Ils conduisent à affaiblir la responsabilité des parents, à restreindre les libertés individuelles et à réduire le champ des actions de prévention, tout en alourdissant les charges qui pèsent sur les budgets départementaux.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

L'expérimentation proposée par le présent article a pour objet de confier aux départements, et non plus au juge des enfants lui-même, le soin d'assurer la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative décidées par ce dernier, à l'exception :

- de celles confiées aux personnes physiques, qu'il s'agisse de la désignation de la personne qualifiée chargée d'apporter aide et conseil à la famille du mineur ou du placement de ce dernier auprès de l'un des deux parents, d'un autre membre de la famille ou d'un tiers digne de confiance ;

- des placements dans des établissements recevant des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux.

Les services de l'aide sociale à l'enfance pourraient soit assurer eux-mêmes la mise en œuvre de ces mesures, soit les confier à des **organismes publics ou privés** ou à des personnes physiques **habilités**, non plus par le représentant de l'Etat dans le département, mais **par le président du conseil général**. Ce dernier serait toutefois tenu d'obtenir l'**accord des procureurs de la République et des présidents des tribunaux de grande instance** situés dans le département.

Les services et établissements ainsi habilités (*pas les personnes physiques*) demeureraient toutefois soumis aux **contrôles de l'autorité judiciaire et des services relevant de l'autorité du garde des sceaux**, prévus par le deuxième alinéa de l'article L. 321-20 du code de l'action sociale et des familles.

L'expérimentation s'appliquerait aux mesures d'assistance éducative prononcées à compter de l'entrée en vigueur de l'expérimentation et non aux mesures en cours à cette date.

Ces dernières resteraient mises en œuvre, jusqu'à leur terme, par la personne physique ou morale (« le service de l'Etat ou l'association ») qui en était initialement chargée. Bien plus, si la mesure devait être renouvelée, sa mise en œuvre pourrait être confiée à cette même personne, à la double condition qu'il s'agisse d'un service de l'Etat et que l'intérêt du mineur le justifie et selon des modalités déterminées par voie de convention entre l'Etat et le département.

L'expérimentation serait réalisée pour une **durée de quatre ans** à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Les départements disposeraient d'un **délai de six mois** pour présenter leur candidature. Le **garde**

des sceaux, ministre de la justice, se verrait reconnaître un **pouvoir discrétionnaire** pour arrêter, dans un délai de quatre mois à compter du dépôt des candidatures, la liste des collectivités participant à l'expérimentation.

Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, considérée comme une extension des compétences du département, seraient déterminées par convention entre l'Etat et le département. Cette convention devrait définir notamment :

- les modalités selon lesquelles l'avis conforme des procureurs de la République et des présidents des tribunaux de grande instance situés dans le département devrait être recueilli par le président du conseil général pour habiliter les organismes chargés de la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative ;

- les moyens transférés de l'Etat au département ;

- les conditions dans lesquelles, la mise en œuvre d'une mesure confiée à un service de l'Etat avant le début de l'expérimentation et renouvelée en cours d'expérimentation pourrait continuer à être assurée par ce service.

Enfin, l'expérimentation serait soumise à une **évaluation** qui ferait l'objet d'un rapport du Gouvernement au Parlement, assorti des observations des départements concernés, dans un délai de trois mois avant le terme de l'expérimentation.

3. La position de la commission des Lois

L'expérimentation proposée présente un grand intérêt mais suscite un certain nombre d'interrogations.

En réponse à votre rapporteur, il a été indiqué que le juge des enfants ne pourrait plus, ni placer un mineur dans un établissement situé hors du département, ni choisir l'établissement dans lequel serait exécuté le placement. Sans ces restrictions au pouvoir de décision du juge, l'expérimentation perdrait, il est vrai, de son intérêt pour les départements.

Votre rapporteur s'interroge également sur les conditions dans lesquelles le juge des enfants pourrait remettre en cause les mesures qu'il aurait décidées. La logique voudrait qu'il puisse imposer à l'ASE de changer le mineur d'établissement mais non désigner lui-même le nouveau lieu de placement.

Actuellement, le juge ne peut prononcer une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert lorsqu'un mineur est placé auprès du service d'aide sociale à l'enfance. En revanche, il peut cumuler un placement dans un établissement qu'il désigne et une AEMO. On peut s'interroger sur le point

de savoir si le cumul sera toujours interdit lorsque le service d'aide social à l'enfance disposera du monopole de la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative.

Ces interrogations devraient être levées dans le cadre des conventions car, en tout état de cause, la réussite de l'expérimentation dépendra de la bonne volonté des parties. A cet égard, votre rapporteur n'ignore pas les inquiétudes des juges des enfants. Il a pu en prendre la mesure lors de ses auditions. Il souhaite cependant insister sur la nécessité de surmonter ces réticences afin d'améliorer la protection de l'enfance en danger.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose **quatre amendements**, dont un de précision, ayant pour objet :

- de porter de six mois à un an le délai de présentation des candidatures des départements, la durée de l'expérimentation étant ensuite fixée à quatre ans ;

- de prévoir que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport d'évaluation des résultats de l'expérimentation dans un délai de six mois avant son terme, contre trois dans la rédaction du présent article.

Elle vous propose d'adopter l'article 48 **ainsi modifié**.

CHAPITRE III LE LOGEMENT SOCIAL ET LA CONSTRUCTION

En l'état actuel du droit, le logement relève essentiellement de la compétence de l'Etat, pour des raisons de solidarité nationale et de lutte contre les exclusions, mais la mise en œuvre de cette politique repose sur de nombreux acteurs.

L'**Etat** définit les principes fondamentaux de la politique du logement. Il est le principal financeur de la politique du logement social. Les produits d'aide à la pierre sont définis au niveau national, de même que les barèmes des aides personnelles.

La **région** joue un rôle de conceptualisation et de financement des opérations. Dans le cadre de ses compétences en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, elle « *définit des priorités en matière d'habitat* », après consultation des départements et au vu des programmes locaux de l'habitat qui lui sont adressés par les communes. Elle peut compléter l'aide de l'Etat par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts ou des garanties d'emprunt. Elle peut également accorder des subventions à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir. Enfin, il lui est également possible d'engager, seule ou par voie contractuelle, un programme d'aides destinées à

améliorer la qualité de l'habitat des quartiers et des logements existants, l'équipement des terrains à bâtir, l'innovation, les économies d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables.

Le **département** définit ses priorités. Il est consulté par la région lorsque celle-ci définit ses propres priorités et par le préfet de région lorsque celui-ci répartit les crédits de l'Etat affectés au département. Il peut compléter l'aide de l'Etat par des subventions, des garanties d'emprunt ou des avances.

La **commune** définit également ses priorités en matière d'habitat. Elle établit un programme local de l'habitat qui détermine les opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées. Seules les communes comprenant une ou plusieurs zones sensibles ont obligation d'établir un programme local de l'habitat et de créer une conférence du logement. Cette compétence peut être transférée à un établissement public de coopération intercommunale.

L'état du droit actuel se caractérise donc par une pluralité d'acteurs dans la politique du logement social. Ceux-ci interviennent de façon concurrente dans l'attribution des logements sociaux. Le dispositif multiplie également les financements croisés et les consultations des différents niveaux de collectivités.

Il en résulte un dispositif complexe où l'Etat garde un rôle prééminent mais dans lequel les départements et les structures intercommunales occupent une place croissante.

Une clarification des compétences et le rapprochement de la politique du logement de l'utilisateur devraient favoriser l'adéquation entre les besoins locaux et les financements.

L'exposé des motifs du projet de loi indique ainsi que « La politique du logement menée par l'Etat apparaît aujourd'hui comme excessivement centralisée dans sa mise en œuvre et particulièrement complexe dans ses procédures. Afin de mieux tenir compte de la diversité des besoins en logement sur le territoire national, il convient de donner aux collectivités territoriales les plus proches des bassins d'habitat la possibilité d'exercer dans un cadre conventionnel la responsabilité de la conduite des politiques de l'habitat. »

Article additionnel avant l'article 49

(art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

Transfert aux maires et aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale du contingent préfectoral de logements sociaux

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 441-1 du code de la construction et de

l'habitation afin de transférer au maire ou, par délégation du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement, le contingent préfectoral de réservation de logements au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Ce contingent est actuellement fixé, par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation à **30 % au plus des logements locatifs d'organismes d'habitation à loyer modéré, dont 5 % au bénéfice des fonctionnaires.**

Le total des logements réservés aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux chambres de commerce et d'industrie en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne représente généralement pas plus de 20 % des logements de chaque programme. La réservation donne lieu à une convention avec l'organisme d'habitations à loyer modéré. En contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement, ce dernier peut consentir des réservations supplémentaires.

Comme le soulignait la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, « **le droit au logement doit être mis en oeuvre au plus près des réalités.** » La proposition n° 47 de son rapport consistait ainsi à transférer les contingents de logements sociaux des préfets aux intercommunalités⁸⁷.

Bien évidemment, le maire devra attribuer les logements sociaux au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées. Simplement, il semble mieux placé que le préfet pour connaître les vacances de logement et les besoins de la population.

En réponse à une question de notre collègue Emmanuel Hamel, qui souhaitait connaître les suites susceptibles d'être réservées à cette proposition, le précédent Gouvernement mettait en exergue le fait que « *Le contingent préfectoral est la contrepartie directe du rôle général de l'Etat à l'égard du logement social et notamment de l'aide financière dont il fait bénéficier les organismes de logement à caractère social. Les communes se voient elles aussi réserver un contingent de logements sociaux en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts. Toutefois, le contingent communal n'est pas réservé aux personnes prioritaires, ou du moins pas exclusivement. En revanche, le contingent préfectoral est en priorité destiné aux ménages ne parvenant pas à accéder au logement social par les circuits classiques d'attribution, et notamment par les autres contingents. Pour ces raisons, le transfert général des contingents préfectoraux à des structures intercommunales n'est pas envisagé. Toutefois, rien n'interdit au préfet de décider localement, en commun accord avec les maires des communes concernées, d'une gestion conjointe des contingents préfectoraux et communaux confiée à un établissement public de coopération intercommunale,*

⁸⁷ « Refonder l'action publique locale » – rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation – page 72.

le représentant de l'Etat dans le département devant néanmoins conserver un droit de regard sur l'utilisation conforme à son objet du contingent, c'est-à-dire au profit des personnes prioritaires. Cette démarche peut s'inscrire le cas échéant dans le cadre des conférences et des chartes intercommunales du logement prévues par la loi de lutte contre les exclusions⁸⁸. »

Les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, élus au suffrage universel direct pour les premiers et au suffrage universel indirect pour les seconds, semblent au contraire mieux à mêmes que les préfets de prendre en compte les besoins des personnes défavorisées et de leur attribuer des logements sociaux en disposant du contingent de réservation actuellement réservé au représentant de l'Etat.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** avant l'article 49.

Article 49

(art. L. 301-3, L. 301-5-1 à L. 301-5-3 nouveaux, L. 302-1, L. 302-4 et L. 302-4-1, section 3 du chapitre II du titre préliminaire du livre III, art. L. 303-1, chapitre II du titre Ier du livre III et section 2 de ce chapitre, art. L. 312-2-1 nouveau, L. 321-1-1 nouveau, chapitre IV du titre VI du livre III du code de la construction et de l'habitation, art. 79 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983)

Délégation de l'attribution des aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux départements - Programmes locaux de l'habitat - Création d'un comité régional de l'habitat

Cet article a pour objet, d'une part, de définir les conditions dans lesquelles l'Etat pourrait déléguer ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre et de réservation de logements sociaux, à leur demande, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements, d'autre part, d'élargir les possibilités d'aides au logement reconnues à l'ensemble des collectivités territoriales.

1. La délégation de l'attribution des aides à la pierre

- *Les conditions de la délégation de compétence*

• Le premier paragraphe (I) a pour objet de réécrire l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation afin de permettre la **délégation** à certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux départements, à leur demande, de l'**attribution des aides à la pierre** et de leur **notification aux bénéficiaires**.

⁸⁸ Réponse à la question écrite n° 30302 du 28 décembre 2000, publiée au Journal officiel du Sénat du 1^{er} mars 2001, page 757.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 301-3 dispose que les aides de l'Etat en faveur de l'habitat sont réparties par la loi de finances entre les actions d'intérêt national et les interventions locales.

Dans chaque région, le préfet répartit les crédits entre les départements en prenant en considération les priorités du conseil régional en matière d'habitat et après l'avoir consulté.

Le représentant de l'Etat dans le département répartit ensuite, après avis du conseil général, les crédits qui lui sont affectés, en tenant compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat élaborés par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale et en veillant au respect des objectifs nationaux, notamment pour le logement des personnes mal logées ou défavorisées.

Les **aides susceptibles d'être déléguées** seraient :

- les aides publiques en faveur de la construction, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux ;
- les aides publiques en faveur de la rénovation de l'habitat privé,
- les aides publiques destinées à la création de places d'hébergement,
- dans les seuls départements et régions d'outre-mer, les aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété.

Les possibilités de délégation plus large accordées aux départements et régions d'outre-mer tiennent au fait qu'une ligne budgétaire unique y finance du locatif et des aides directes à l'accession (les « logements évolutifs sociaux »), alors qu'en métropole les aides à l'accession, constituées du prêt à taux zéro et des garanties accordées pour le prêt d'accession sociale, sont distribuées par le circuit bancaire.

L'exposé des motifs du projet de loi précise que **les aides affectées à la rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne pourraient faire l'objet d'une délégation de compétences.**

En effet, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu la création d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine chargée de collecter les crédits nationaux destinés à restructurer les quartiers classés en zone urbaine sensible.

Cette centralisation avait pour but de constituer un guichet unique pour la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine. On observera toutefois que le présent article assigne pour objet aux programmes locaux de l'habitat de favoriser le renouvellement urbain.

Estimation des DO + AP « logement » susceptibles d'être délégués aux collectivités locales

	PLF 2004
Insalubrité et saturnisme 37-40/10	13.000,000
Qualité de service ex-65-48/02	362.000,000
PLAI-PLUS-PALULOS logement d'urgence 65-48/10	
Surcharge foncière IDF ex-65-48/20	
Etudes, suivi-animation et MOUS ex-65-48/50	
Démolition ex-65-48/60	
RHI 65-48/70	7.000,000
ANAH 65-48/90	392.000,000
Total des aides à la pierre 65.48	761.000,000
Total des crédits « déléguables »	774.000,000

Source – Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Le **bénéfice de la délégation** de compétence serait réservé :

- **en priorité**, aux **communautés** urbaines, aux communautés d'agglomération, aux syndicats d'agglomération nouvelles, ainsi qu'aux communautés de communes remplissant les conditions démographiques requises pour se transformer en communauté d'agglomération, c'est-à-dire regrouper plus de 50.000 habitants et compter au moins une commune de plus de 15.000 habitants ;

- **à titre subsidiaire** et pour le reste du territoire, aux **départements**.

Il serait subordonné à la conclusion d'une **convention avec l'Etat** définissant précisément les objectifs à atteindre et, s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale, à l'élaboration ou la prescription préalable d'un **programme local de l'habitat** dont le présent article prévoit d' étoffer le contenu.

• Le douzième paragraphe (XII) offre toutefois aux **établissements publics de coopération intercommunale ne disposant pas de programme local de l'habitat ou dont le programme ne serait pas conforme aux nouvelles dispositions** prévues par le présent article la **faculté de bénéficier d'une délégation de compétences en signant, avant le 31 décembre 2006, une convention d'une durée de trois ans non renouvelable.**

Le représentant de l'Etat resterait libre de signer ou non la convention, la délégation de compétence ne constituant en effet qu'une faculté et non une obligation.

Les **modalités de répartition des crédits** seraient les suivantes :

- le montant total des aides à la pierre serait réparti entre les régions en fonction notamment des données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements ainsi que de la situation du marché locatif ;

- la dotation régionale serait ensuite répartie par le représentant de l'Etat dans la région, après avoir recueilli l'avis d'un comité régional de l'habitat que le projet de loi tend à instituer ou dans les régions d'outre-mer du comité départemental de l'habitat, entre les établissements publics de coopération intercommunale et les départements ayant souscrit une convention de délégation de compétence. L'avis du conseil régional ne serait plus sollicité.

En l'absence de convention avec un département, les aides à la pierre resteraient attribuées par le préfet de département ou l'agence nationale d'amélioration de l'habitat, en fonction des crédits qui leur seraient affectés par le préfet de région, pour les parties du territoire qui ne seraient pas couvertes par un établissement public de coopération intercommunale bénéficiant d'une délégation de compétence. Le représentant de l'Etat et l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat devraient alors tenir compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et des programmes locaux de l'habitat.

Le **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées**, rendu obligatoire par la loi « Besson » n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est arrêté conjointement par le préfet et le président du conseil général ou, à défaut d'accord, par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales. Il constitue à la fois un instrument de gestion du logement social, par la définition qu'il opère des catégories prioritaires, pour une période de trois ans, et un instrument de programmation.

- *Les modalités de la délégation de compétence*

- Le deuxième paragraphe du présent article (II) tend à insérer trois nouveaux articles L. 301-5-1, L. 301-5-2 et L. 301-5-3 dans le code de la construction et de l'habitation afin de déterminer les **modalités de la délégation de compétence** en matière d'attribution des aides à la pierre entre l'Etat et, respectivement, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les départements et régions d'outre mer.

La **durée** des conventions serait de **six ans renouvelable**, le troisième paragraphe (III) du présent article portant en conséquence de cinq à six ans la durée des programmes locaux de l'habitat. Cette durée serait réduite à trois ans, non renouvelable, pour les établissements publics de coopération intercommunale ne disposant pas d'un programme local de l'habitat ou d'un programme qui ne serait pas conforme aux dispositions du présent article.

S'agissant des établissements publics de coopération intercommunale, elle devrait s'assigner pour **objectifs** la mise en œuvre du programme local de l'habitat.

En ce qui concerne les départements, elle devrait :

- définir les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat ;

- préciser, en application du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre en matière de réalisation, de réhabilitation et démolition de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement, ainsi qu'en matière de rénovation de l'habitat privé, notamment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat dont elle arrêterait la liste ;

- définir des objectifs en matière de suppression des taudis et arrêter, le cas échéant, la liste des opérations de résorption de l'habitat insalubre à réaliser.

Ces objectifs et actions devraient être détaillés par zones géographiques.

La convention fixerait par ailleurs les **modalités financières** de la délégation de compétence :

- le montant prévisionnel des droits à engagement alloués par l'Etat au délégataire, en distinguant ceux qui donneraient lieu à paiement par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en application des décisions du délégataire, dans le cadre d'une convention prévue par le huitième paragraphe (VIII) du présent article, de ceux dont la gestion comptable serait assurée directement par celui-ci ;

- les modalités de versement des crédits de paiement, définies en fonction de la nature et de la durée prévisionnelle de réalisation des opérations à programmer, étant précisé que le montant des crédits de paiement serait fixé chaque année en fonction des engagements constatés les années précédentes et des engagements prévisionnels de l'année considérée ;

- les modalités du retrait éventuel des droits à engagement, ainsi que les conditions de reversement des crédits de paiement non consommés ;

- le montant des crédits que le délégataire affecterait sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention ;

- les modalités de versement des crédits que la **Caisse des dépôts** et consignations affecterait à la réalisation des opérations visées dans la convention ;

- *Les possibilités offertes par la délégation de compétence*

En sus de se voir confier l'attribution et la notification des aides à la pierre, les établissements publics de coopération intercommunale et les départements auraient la faculté, dans le cadre de la convention :

- d'**adapter**, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, **les conditions d'octroi des aides** de l'Etat, selon les secteurs géographiques et en raison des particularités locales, sociales et démographiques et de la situation du marché du logement ;

- de bénéficier d'une **délégation de tout ou partie du contingent préfectoral de réservation de logements locatifs d'organismes d'habitation à loyer modéré** ;

- de signer au nom de l'Etat, en la personne de l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale et du président du conseil général, les conventions avec les bailleurs de logement sociaux permettant à un logement d'ouvrir droit à l'aide personnalisée au logement.

Le texte proposé pour insérer un article L. 301-5-3 dans le code de la construction et de l'habitation prévoit que cette dernière disposition ne serait pas applicable aux départements et régions d'outre-mer.

Rappelons que la signature des conventions ouvrant droit à l'aide personnelle au logement, qui permet de fixer les loyers maximaux des logements concernés et leurs conditions d'occupation sociale, est indispensable pour qu'un logement soit reconnu comme logement social et bénéficie de l'aide à la pierre et de la TVA à taux réduit.

Le texte proposé pour insérer un article L. 301-5-2 dans le code de la construction et de l'habitation envisage utilement l'hypothèse où un établissement public de coopération intercommunale signerait une convention de délégation de compétences avec l'Etat postérieurement à

la conclusion d'une convention de ce type avec le département dans lequel il se situe. Dans ce cas, la convention entre l'Etat et le département devrait faire l'objet d'un avenant afin de retrancher, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale du champ de compétence du conseil général.

2. Des programmes locaux de l'habitat plus opérationnels

- Le troisième paragraphe (III) du présent article tend à modifier l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation afin d'accroître la portée des **programmes locaux de l'habitat**.

Le programme local de l'habitat vise à répondre aux besoins en logements et à assurer une répartition équilibrée de l'offre de logements non seulement entre les quartiers mais aussi entre les communes.

Instauré par l'article 78 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, le dispositif a fait l'objet d'aménagements successifs dont ceux découlant de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville modifiée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, de la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat et de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Le programme local de l'habitat est élaboré, pour une durée de cinq ans au moins, par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ou en cas d'impossibilité, par une commune, en vue d'assurer l'équilibre social de l'habitat sur le territoire concerné. Il doit obligatoirement être pris en compte dans le plan local d'urbanisme. L'application du programme donne lieu à une convention entre le préfet et le représentant de l'établissement public de coopération intercommunale concerné. Cet acte, conclu d'abord pour une durée de trois ans, puis pour la durée restant à courir du programme local d'habitat, fixe l'aide financière que l'Etat apportera en matière d'habitat et d'action foncière.

Le présent article a pour premier objet d'**imposer que le programme local de l'habitat couvre l'ensemble du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale**.

Cette obligation, justifiée au regard de l'objet de ce document, est actuellement prévue par l'article R. 302-2 du code de la construction et de l'habitation, en **violation de l'article L 302-1** selon lequel *« le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour tout ou partie d'une agglomération ou pour un ensemble de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitat. »*

En deuxième lieu, la **durée** minimale du programme local de l'habitat serait portée à **six ans**, contre cinq actuellement. Elle coïnciderait ainsi, d'une part, avec la durée du mandat des conseillers municipaux et des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, avec celle des conventions conclues avec l'Etat en vue de la délégation de ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre.

En troisième lieu, le programme local de l'habitat se verrait assigner pour **objet**, outre de répondre aux besoins en logements et de favoriser la mixité sociale, de répondre aux besoins en hébergement et de favoriser le renouvellement urbain.

En dernier lieu, seraient érigées en dispositions à valeur législative, sous réserve de différences rédactionnelles, les dispositions des articles R. 302-1, R. 302-1-1, R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation relatives au **contenu** du programme local de l'habitat et imposant l'élaboration d'un diagnostic, l'énoncé d'objectifs et de principes ainsi que l'établissement d'un programme détaillé d'actions. Ce programme d'actions devrait désormais être décliné par secteurs géographiques.

• Le quatrième (IV) et cinquième paragraphe (V) tendent à **abroger les dispositions relatives à :**

- la conclusion d'une **convention entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale** ayant élaboré un programme local de l'habitat définissant les conditions de versement d'une **aide financière** du premier au second, notamment en vue de permettre aux communes membres de se doter d'au moins 20 % de logements sociaux (article L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation) ;

- la **possibilité pour une commune d'élaborer seule un programme local de l'habitat**, en coopération avec le préfet, en l'absence de programme intercommunal (article L. 302-4-1 du même code).

- **l'obligation, pour les communes comprenant sur leur territoire tout ou partie d'une zone urbaine sensible d'être dotées d'un programme local de l'habitat** dans un délai de deux ans à compter de la création de la zone (section III du chapitre II du titre préliminaire du livre III et article L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation).

• Le sixième paragraphe (VI) tend à compléter l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation afin de confier au président du département ou de l'établissement public de coopération intercommunale ayant bénéficié d'une délégation de compétences en matière d'attribution des aides à la pierre le soin de signer, en lieu et place du préfet mais toujours au nom de l'Etat, les conventions relatives aux **opérations programmées d'amélioration de l'habitat**.

Créées en 1977, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ont constitué au cours de ces vingt-cinq dernières années la démarche principale autour de laquelle se sont mises en œuvre les procédures de réhabilitation de centres urbains et bourgs ruraux dans notre pays.

Aux termes de l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, elles ont pour objet : « *la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage.* »

Chaque opération fait l'objet d'une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et l'Etat.

Etablie pour une durée de trois ans, l'OPAH peut être prorogée d'une ou deux années. Elle doit s'inscrire dans les objectifs des programmes locaux de l'habitat.

Dans son rapport spécial établi au nom de votre commission des finances lors de l'examen de la loi de finances pour 2003, notre collègue Paul Girod soulignait la pertinence du partenariat entre les collectivités territoriales l'Etat et l'ANAH, en particulier grâce aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat, pour déclencher chez les acteurs privés des dynamiques d'investissement. Votre rapporteur forme lui aussi le vœu que la réduction du nombre des OPAH, passé de 5.000 en 1997 à **3.000** en 2001, ne soit que temporaire.

4. L'assouplissement des conditions d'octroi des aides des collectivités territoriales au logement

- Le septième paragraphe (VII) tend, en premier lieu, à modifier les intitulés du chapitre II du titre premier du livre III du code de la construction et de l'habitation et celui de la section 2 de ce chapitre afin de faire référence à l'action des collectivités territoriales et non à l'action des collectivités territoriales et des régions, puisque ces dernières constituent des collectivités territoriales. Il s'agit ainsi de corriger deux erreurs matérielles.

Ce paragraphe a surtout pour principal objet l'insertion d'un article L. 312-2-1 dans le code de la construction et de l'habitation afin de **permettre à l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale de verser des aides au logement.**

Les conditions d'octroi de ces aides seraient extrêmement libres :

- elles pourraient intervenir en complément ou indépendamment des aides de l'Etat ;

- elles pourraient être destinées aussi bien à la réalisation, à la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs et de places d'hébergement, qu'à des opérations de rénovation urbaine, à des propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat, à des accédants à la propriété - à la condition de prévoir une condition de ressources -, ou encore consister en des compléments aux aides personnelles au logement ;

- les collectivités territoriales et leurs groupements auraient la faculté de conclure à cet effet des conventions avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, afin de lui confier la gestion de ces aides.

Ce dispositif ouvert à l'ensemble des collectivités territoriales introduirait une dérogation aux dispositions des articles L. 1511-1 à L. 1511-7 du code général des collectivités territoriales, réécrites par l'article premier du présent projet de loi, qui confie à la région un rôle de chef de file dans le domaine des interventions économiques des collectivités locales.

5. La possibilité de créer des commissions locales de l'habitat et la gestion par l'ANAH des aides destinées aux propriétaires privés

• Le huitième paragraphe (VIII) tend à insérer un article L. 321-1-1 dans le code de la construction et de l'habitation afin d'autoriser la création de **commissions locales d'amélioration de l'habitat** chargées de décider de l'attribution des aides ayant fait l'objet d'une délégation de compétence de l'Etat à des établissements publics de coopération intercommunale ou des départements.

La création de ces commissions, spécifiques ou communes à ces collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale et présidées par un de leurs représentant, constituerait une simple **faculté** et non une obligation.

Ainsi qu'il l'a été indiqué, le département ou l'établissement public de coopération intercommunale délégataire de l'attribution des aides à la pierre serait en revanche tenu de conclure une **convention avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** afin de déterminer les conditions de gestion, par l'agence des aides destinées aux propriétaires privés.

Un décret en Conseil d'Etat fixerait les conditions dans lesquelles les **règles d'octroi des aides gérées par l'ANAH** pourraient faire l'objet d'**adaptations locales**.

6. La substitution d'un comité régional au comité départemental de l'habitat

• Le neuvième paragraphe (IX) tend à réécrire le chapitre IV du titre VI (« organismes consultatifs et organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement ») du livre III (aides diverses à la construction

d'habitations et à l'amélioration de l'habitat – aide personnalisée au logement ») et l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation afin de **substituer un comité régional à l'actuel conseil départemental de l'habitat**, sauf dans les départements et régions d'outre-mer.

La principale fonction du comité départemental de l'habitat était de donner un avis sur la programmation des crédits d'Etat. Dans la mesure où cette programmation serait désormais réalisée par le préfet de région, cette substitution semble logique.

Le comité régional serait présidé par le préfet de région. Dans les départements et régions d'outre-mer, le conseil départemental serait présidé par le président du conseil général.

La composition et les modalités de fonctionnement de ces comités seraient fixées par décret en Conseil d'Etat. Il serait souhaitable que ce décret prévoit la présence du président du conseil régional, des présidents de chaque conseil général de la région, des présidents des établissements publics de coopération intercommunale ayant obtenu délégation de l'attribution des aides à la pierre et d'autres membres ou de leurs représentants.

- En conséquence, le dixième paragraphe (X) du présent article a pour objet de prévoir le remplacement de la mention du conseil départemental de l'habitat par celle du comité régional de l'habitat dans tous les textes de nature législative prévoyant son intervention dans les départements de la métropole.

- Le onzième paragraphe (XI) tend quant à lui à **abroger l'article 79 de 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, **instituant un conseil départemental de l'habitat** en remplacement de l'ensemble des commissions, comités et conseils départementaux en matière de logement.

- Comme on l'a vu, le douzième et dernier paragraphe (XII) a pour objet de **permettre aux établissements publics de coopération intercommunale n'ayant pas de programme local de l'habitat ou dont le programme local de l'habitat n'est pas conforme aux dispositions du présent article de demander à conclure une convention avec l'Etat en vue de la délégation de l'attribution des aides à la pierre.**

Les établissements publics de coopération intercommunale concernés disposeraient d'un an, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005, pour signer la convention de délégation de compétence, d'une durée maximale de trois ans. Au terme de cette période, la convention ne pourrait être renouvelée en l'absence d'adoption ou d'actualisation du programme local de l'habitat.

La convention aurait les mêmes objectifs que celle devant être conclue entre les départements et l'Etat. Elle devrait :

- fixer les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat ;

- préciser, en application du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre en matière de réalisation, de réhabilitation et démolition de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement, ainsi qu'en matière de rénovation de l'habitat privé, notamment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat ;

- définir les objectifs en matière de suppression des taudis et arrêter, le cas échéant, la liste des opérations de résorption de l'habitat insalubre à réaliser.

Ces objectifs et actions seraient détaillés par zones géographiques.

7. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois approuve le principe d'une délégation plutôt que d'un transfert de compétence, dans la mesure où le droit au logement constitue un objectif de valeur constitutionnel qui implique une intervention de l'Etat pour assurer la solidarité nationale.

Outre **huit amendements** rédactionnels, de précision ou de coordination, elle vous soumet un premier **amendement** ayant pour objet de **supprimer les conditions de seuil démographique exigées des communautés de communes pour pouvoir solliciter une délégation de compétences en matière d'attribution d'aides à la pierre.**

Tout seuil est en effet source d'arbitraire et d'injustice. Le préfet appréciera localement si le degré d'intégration, les moyens financiers, le nombre de logements sociaux dont dispose la communauté de communes rendent pertinente une telle délégation.

Le principe de subsidiarité, l'exigence de proximité confèrent tout naturellement aux communes et à leurs groupements un rôle de premier plan dans le domaine du logement.

Les départements n'ont rien à craindre d'une telle délégation. Ils pourront contribuer financièrement aux opérations et les offices départementaux d'habitations à loyer modéré ou d'aménagement et de construction resteront des opérateurs incontournables du logement social.

Votre commission des Lois vous soumet également **deux amendements** ayant pour objet de **supprimer les dispositions permettant au préfet de déléguer la réservation du contingent de réservation de logements sociaux** dont il dispose aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale et aux présidents de conseil général bénéficiant d'une délégation de compétence en matière d'aides à la pierre.

Cette faculté entre en effet en contradiction avec les dispositions de l'article additionnel qu'il vous a été proposé d'insérer avant l'article 49 du présent projet de loi afin de transférer le contingent préfectoral, à titre définitif, au maire ou, par délégation du maire, au président de l'établissement public de coopération intercommunale intercommunale.

Votre commission vous soumet par ailleurs un **amendement** ayant pour objet de supprimer les dispositions donnant à l'établissement public de coopération intercommunale ou au département la possibilité de créer des **commissions locales d'amélioration de l'habitat**. Puisqu'il s'agit d'une simple faculté, il n'est pas nécessaire d'en faire mention dans la loi.

Enfin, elle vous soumet un **amendement ayant pour objet de mettre en cohérence les dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 relative à la rénovation urbaine et celles contenues dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales**.

Il est en effet regrettable que rien ne soit prévu pour harmoniser les systèmes d'attribution des crédits de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et celui de la délégation des aides à la pierre aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale.

L'amendement proposé tend à compléter l'article 11 de la loi du 1^{er} août 2003 afin de permettre, en complément des conventions de délégation prévues au présent article, un conventionnement *ad hoc* entre l'agence, d'une part, et les établissements publics et départements délégataires, d'autre part. Par cette convention, l'agence leur délèguerait la gestion des concours financiers et fixerait le montant des crédits qu'elle affecterait aux opérations de rénovation urbaine. Le préfet de département, délégué territorial de l'agence, signerait les conventions au nom de cette dernière et assurerait le suivi local de l'exécution de ces conventions.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 49 **ainsi modifié**.

Article 50

(art. 1^{er}, 2, 4, 6 à 8 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990,
art. L. 115-3 et L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles,
art. 2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000)

Transfert aux départements des fonds de solidarité pour le logement

Cet article a pour objet, d'une part, de transférer aux départements la gestion des fonds de solidarité pour le logement, d'autre part, d'étendre le champ de ces fonds aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone.

- Le premier paragraphe (I) tend à compléter le deuxième alinéa de l'article premier de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, afin de consacrer le droit de toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, à une aide de la collectivité, non seulement, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir mais également pour y **disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques**.

En conséquence, le **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** devrait prévoir des mesures permettant de garantir ce droit (article 2 de la loi du 31 mai 1990).

Ce plan resterait élaboré et mis en œuvre, pour une durée minimale de trois ans, **par l'Etat et le département**, en association avec les communes ou leurs groupements, ainsi que les personnes morales y ayant vocation (article 3 de la loi du 31 mai 1990).

Cette expression pour le moins ambiguë désigne notamment les associations, les caisses d'allocations familiales, les bailleurs publics ou privés et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Serait donc supprimée l'obligation, sans doute très formelle, **d'associer les régions** à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan.

Il serait également mis fin au pouvoir actuellement dévolu aux ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales d'arrêter le plan, par décision conjointe, **en cas de désaccord** entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général dans le délai de six mois après l'expiration du plan précédent.

Cette suppression est la bienvenue, dans la mesure où elle est plus conforme à l'esprit de la décentralisation. On pourrait craindre qu'elle devienne source **de blocage** en cas de désaccord persistant entre le président du conseil général et le préfet. Toutefois, jamais l'arbitrage des ministres n'a été sollicité.

Le **président du conseil général** serait tenu de rendre compte, **chaque année**, au comité responsable de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, qu'il coprésiderait avec le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, du **bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement** (article 4 de la loi du 31 mai 1990).

Le **fonds de solidarité pour le logement** serait en partie **déconnecté du plan départemental pour d'action pour le logement des personnes défavorisées**, dont il constituait le principal instrument.

Les **conditions d'octroi des aides** financées par le fonds, ainsi que ses modalités de fonctionnement et de gestion, seraient en effet définies par son **règlement intérieur**, et non plus par le plan départemental, **élaboré et adopté par le conseil général** (article 6-1 de la loi du 31 mai 1990).

Le **pouvoir du conseil général** serait toutefois **encadré** :

- les conditions d'octroi des aides devraient être conformes aux priorités définies dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ;

- elles ne pourraient reposer sur d'autres éléments que le niveau de ressources des personnes et l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent, la nature des ressources prises en compte étant définie par un décret en Conseil d'Etat ;

- les aides accordées par le fonds ne pourraient être soumises à aucune condition de résidence préalable dans le département ;

- l'octroi d'une aide ne pourrait être subordonné ni à une contribution financière au fonds ou à une participation aux frais de dossier ou d'instruction de la part d'une collectivité territoriale, ni à une contribution financière au fonds ou à un abandon de créance ou à une participation aux frais de dossier ou d'instruction de la part du bailleur, du distributeur d'eau ou d'énergie ou de l'opérateur de services téléphoniques, ni à une participation aux frais de dossier ou d'instruction de la part des personnes ou familles.

Des modalités d'urgence devraient être prévues pour l'octroi et le paiement des aides, dès lors qu'elles conditionnent la signature d'un bail, qu'elles évitent des coupures d'eau, d'énergie ou de services téléphoniques ou qu'elles concernent des personnes et familles assignées aux fins de résiliation de bail.

Aux termes des modifications proposées pour l'article 6 , les **aides versées** par les fonds départementaux de solidarité pour le logement, *soit directement aux bénéficiaires soit par l'intermédiaire de fonds locaux de solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement de personnes défavorisées*, prendraient la **forme** :

- de **cautions, prêts, garanties ou subventions** à des personnes remplissant les conditions de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 précitée et qui entreraient dans un logement locatif ou qui, étant locataires, sous-locataires ou résidents de logements-foyers, se trouveraient dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative ou qui, occupant régulièrement leur logement se trouveraient dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ;

- d'une **prise en charge des dettes au titre des impayés de loyer et de facture d'énergie, d'eau et de téléphone**, si leur apurement conditionnait l'accès à un nouveau logement ;

- des **aides à des personnes propriétaires occupantes** remplissant les conditions de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 et se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives soit au paiement de leurs charges collectives, si le logement dont ils ont la propriété ou la jouissance est situé dans un groupe d'immeubles bâtis ou un ensemble immobilier faisant l'objet d'un plan de sauvegarde, soit au remboursement d'emprunts contractés pour l'acquisition de leur logement, soit au paiement de leurs charges collectives, ou aux remboursements d'emprunts contractés pour l'acquisition du logement dont ils ont la propriété ou la jouissance si celui-ci est situé dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, limitée à un groupe d'immeubles bâtis en sociétés d'attribution ou en société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot ou soumis au régime de la copropriété ;

- de **mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives** lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement ;

- de **garanties financières** aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} ou qui leur accordent une garantie ;

- enfin, d'une **aide destinée à financer les suppléments de dépense de gestion** aux associations, aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, aux autres organismes à but non lucratif et aux unions

d'économie sociale qui sous-louent des logements à des personnes défavorisées ou qui en assurent la gestion immobilière pour le compte de propriétaires.

Cette dernière aide qui pourrait aussi être accordée, selon des critères financiers et sociaux définis par le règlement intérieur du fonds de solidarité, aux organismes précités et aux bailleurs sociaux qui louent directement des logements à des personnes défavorisées. Elle ne pourrait porter sur les logements bénéficiant de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

Les instances locales auxquelles le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées confie l'identification des besoins et, le cas échéant, la mise en oeuvre de tout ou partie des actions du plan, en particulier les conférences intercommunales, pourraient continuer à assurer la mise en oeuvre des actions engagées par le fonds de solidarité.

Enfin, serait maintenue la disposition selon laquelle les mesures d'accompagnement social donnent lieu à des conventions entre l'Etat et le département avec les organismes ou associations qui les exécutent.

Le texte proposé pour l'article 8 a pour objet de déterminer les conditions de **saisine du fonds**. Les demandes d'aides pourraient être présentées par :

- toute personne ou famille en difficulté et, sous réserve de son accord, toute personne ou organisme y ayant intérêt ou vocation ;

- la commission départementale, présidée par le préfet, compétente pour décider du maintien de l'aide personnalisée au logement lorsque son bénéficiaire ne règle pas la part de dépense de logement restant à sa charge (cette commission devrait être recréeée puisque ses tâches sont actuellement confiées à la section des aides publiques au logement du conseil départemental de l'habitat que l'article 49 du présent projet de loi tend à supprimer) ;

- l'organisme payeur de l'aide au logement ;

- le représentant de l'Etat dans le département.

Toute décision de refus devrait être motivée.

Le texte proposé pour l'article 6-3 tend à préciser les modalités de **financement du fonds**. Il serait désormais à la charge du seul département, alors que celui-ci y contribue actuellement à parité avec l'Etat. En revanche, le département déterminerait librement les ressources du fonds.

Pourraient en outre participer au financement du fonds de solidarité pour le logement, s'ils le souhaitent : les autres collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que toute personne publique ou privée y ayant vocation (Électricité de France et les distributeurs d'électricité, Gaz de France et les distributeurs de gaz, France Télécom et les opérateurs de services téléphoniques, les distributeurs d'eau et les collectivités et organismes ayant été associées à l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées...).

En application du texte proposé pour l'article 6-4, le département aurait la **faculté de confier**, par convention, **la gestion financière et comptable du fonds de solidarité pour le logement à une caisse d'allocations familiales, à une caisse de mutualité sociale agricole ou à une association agréée à cet effet.**

Actuellement, la gestion financière et comptable des fonds est assurée soit par le groupement d'intérêt public constitué à cet effet, soit par une caisse d'allocations familiales, soit par une association agréée par le représentant de l'Etat dans le département.

Par coordination avec les dispositions prévues par l'article 41 du présent projet de loi pour la gestion des fonds d'aide aux jeunes, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de permettre au département de confier par convention, sous sa responsabilité et son contrôle, la gestion financière et comptable du fonds de solidarité pour le logement à un organisme de sécurité sociale, une association agréée à cet effet ou un groupement d'intérêt public.

Le texte proposé pour l'article 7 tend à permettre au conseil général, par convention avec une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales, de créer des **fonds locaux** habilités à octroyer tout ou partie des aides du fonds de solidarité pour le logement. Cette possibilité était déjà prévue à l'article 6 de la loi du 31 mai 1990.

Sur ce point, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de précision.

La création d'un **fonds de solidarité intercommunal** serait de droit lorsque la demande émanerait d'un établissement public de coopération intercommunale ayant conclu une convention avec l'Etat pour attribuer les aides à la pierre, en application du dispositif prévu à l'article 49 du présent projet de loi.

Enfin, le texte proposé pour l'article 8 de la loi du 31 mai 1990 renverrait à un **décret en Conseil d'Etat**, pris après avis du Conseil national de l'habitat, les modalités d'application de ces nouvelles dispositions.

- Le deuxième paragraphe (II) du présent article tend à réécrire l'article L. 115-3 et à abroger L. 261-4 du **code de l'action sociale et des familles** afin de tirer la **conséquence** de l'extension du champ des fonds de solidarité pour le logement aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone.

- Le troisième paragraphe (III) tend à opérer une coordination analogue à l'article 2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

- Le quatrième paragraphe (IV) tend à prévoir que le transfert des droits et obligations des fonds de solidarité pour le logement ainsi que des fonds et dispositifs d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone, existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2005.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 50 **ainsi modifié**.

Article 51

(art. L. 822-1 et L. 822-2 du code de l'éducation)

Transfert aux communes et à leurs groupements de la responsabilité des locaux destinés au logement des étudiants

Cet article a pour objet de transférer aux communes et à leurs groupements la responsabilité des locaux destinés au logement des étudiants.

1. Le droit en vigueur

Le rapport de notre collègue Jean-Léonce Dupont au nom de votre commission des Affaires culturelles a dressé un bilan précis et préoccupant de l'état du patrimoine immobilier universitaire⁸⁹.

Le parc immobilier affecté au logement étudiant se compose de 150.000 chambres universitaires (541 résidences dans 159 villes, 95.686 chambres de 9m² en cités universitaires, 46.160 studios de 18 à 23m², 3.985 réservations d'habitations à loyer modéré, 1.284 lits en foyers agréés) ventilées entre deux catégories : 100.000 chambres construites au cours des années 60 et 50.000 chambres plus récentes construites depuis le début des années 80 avec le concours des organismes d'habitation à loyer modéré, l'Etat s'étant révélé incapable à lui seul de mener à bien un effort massif de construction de logements universitaires, pourtant rendu nécessaire par la démocratisation de l'enseignement supérieur.

La gestion en est confiée au réseau des œuvres universitaires et scolaires, composé d'un centre national des œuvres universitaires et scolaires

⁸⁹ *Voyage au bout de l'immobilier universitaire - Rapport d'information numéro 213 (Sénat, 2002-2003) du 18 mars 2003.*

(CNOUS), de 28 centres régionaux (CROUS), 16 centres locaux (CLOUS) et de plus de 40 antennes. L'ensemble de ces établissements regroupe 12.000 personnes. Le budget annuel des oeuvres universitaires est de 750 millions d'euros, dont 61% de ressources propres. Le centre national et les centres régionaux sont des établissements publics administratifs dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'état de ce patrimoine est extrêmement préoccupant en raison de sa vétusté et de son insuffisance, particulièrement à Paris et en Ile-de-France :

- nombre de ces logements doivent faire l'objet d'importants travaux de réhabilitation, dont le coût est estimé à environ 1,4 milliard d'euros à raison de 13.000 euros par chambre ;

- 20.000 logements devraient être construits au cours des vingt prochaines années afin de répondre à l'augmentation du nombre des étudiants, 15.000 en Ile-de-France et 5.000 en province.

L'Etat étant incapable de faire face à ces besoins, le présent article propose de les confier aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale.

2. Le dispositif proposé

- Le premier paragraphe (I) a pour objet de réécrire l'article L. 822-1 du code de l'éducation afin :

- de consacrer le principe selon lequel le **réseau des œuvres universitaires** assure une **mission d'aide sociale envers les étudiants** et répond aux besoins de leurs études, en favorisant notamment leur mobilité ;

- de confier aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires les **décisions d'admission des étudiants** bénéficiaires des œuvres universitaires ;

- de confier aux **communes ou à leurs groupements** la **charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants mais non de leur fonctionnement** ;

- de prévoir, en conséquence, le **transfert** à la commune ou, le cas échéant, au groupement de communes, par arrêté préfectoral, **des biens appartenant à l'Etat et affectés aux logements sociaux étudiants**.

Il reviendrait donc au représentant de l'Etat dans le département d'apprécier si tel ou tel bâtiment devrait être transféré à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale.

La **gestion de ces logements**, en particulier leur attribution, **resterait assurée par un centre régional des œuvres universitaires et scolaires**. Ce dernier serait toutefois tenu de signer, avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale propriétaire du bâtiment, une **convention** déterminant, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les objectifs de gestion qui lui seraient assignés.

Il est prévu que l'exécution des conventions conclues avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi entre des organismes publics d'habitations à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte, l'Etat et un centre régional des œuvres universitaires et scolaires pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux étudiants se poursuivrait jusqu'au terme de celles-ci. A compter de cette date, les communes ou leurs groupements seraient substitués à l'Etat dans les droits et obligations résultant de ces conventions. Ils pourraient y mettre fin à condition d'en supporter les conséquences financières.

Compte tenu des spécificités de cette région, la politique de logement des étudiants **en Ile-de-France** ferait l'objet d'un **schéma élaboré par le conseil régional**. Selon le rapport précité de votre commission des Affaires culturelles « *Paris dispose en effet d'environ 2.000 chambres CROUS pour une population de 300 000 étudiants tandis que la région enregistre un fort déficit en résidence universitaire : la plupart des étudiants des universités parisiennes sont ainsi logés hors de la capitale et astreints à de lourdes contraintes de transport.* »

Les **autres régions** auraient la faculté de signer des **conventions avec les autres collectivités territoriales et leurs groupements**.

- Le second paragraphe (II) a pour objet de réécrire l'article L. 822-2 du code de l'éducation afin d'y faire figurer, en sus de ses dispositions actuelles, celles de l'article L. 822-1 et, surtout, de prévoir la **présence de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dans des conditions fixées par décret, dans les conseils d'administration du centre national et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires**.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois constate que ces dispositions s'inspirent des propositions de votre commission des Affaires culturelles. Le rapport précité de notre collègue Jean-Léonce Dupont indiquait ainsi que « *les agglomérations auraient sans doute vocation à étendre leurs compétences en matière de logement étudiant, et que celles-ci pourraient être appelées à jouer en ce domaine un rôle de chef de file, en mobilisant les financements de toutes les collectivités.* »

Elle vous soumet **cinq amendements** :

- le premier est d'ordre **rédactionnel** ;
- le second, prenant en compte les coûts considérables induits par le **transfert** de la responsabilité des logements étudiants, tend à le réserver **aux communes et établissements publics de coopération intercommunale qui en feraient la demande** ;
- le troisième a pour objet de préciser que le transfert de propriété serait réalisé **à titre gratuit** et ne donnerait lieu au versement d'**aucun droit, taxe ou honoraire** ;
- le quatrième propose la **suppression d'une disposition redondante** ;
- le dernier a pour objet de préciser que la convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le CROUS devra dresser un **diagnostic de l'état des logements sociaux étudiants et établir un programme de travaux**.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 51 **ainsi modifié**.

Article 52

(art. L. 421-2-6 du code de l'urbanisme)

Instruction des demandes de permis de construire

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme, afin de limiter aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant moins de 10.000 habitants la faculté offerte au maire ou au président de l'organe délibérant de confier l'instruction des demandes de permis de construire.

Dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme, les permis de construire et, plus généralement, les autorisations d'utilisation des sols (certificats d'urbanisme, déclarations de travaux, permis de démolir, autorisations de lotir) sont délivrés par le maire au nom de la commune⁹⁰. Cette compétence peut être déléguée au président

⁹⁰ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains disposait que le conseil municipal conservait la possibilité, lors de sa délibération approuvant la

d'un établissement public de coopération intercommunale qui l'exerce alors au nom de l'établissement. Dans les communes dépourvues de ces documents d'urbanisme, le permis de construire est instruit et délivré au nom de l'Etat qui assume les charges financières afférentes à l'exercice de cette compétence.

Le transfert de responsabilité entraînant un transfert de risque, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme reçoivent, conformément à l'article 17 de la loi du 17 janvier 1983, une compensation financière de l'Etat s'ils choisissent de s'assurer contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation des sols. La dotation à répartir en 2003 s'est élevée à 4,7 millions d'euros.

Document d'urbanisme	Nombre de communes	Nombre d'habitants	%
RNU	16.529	4.373.273	7,53 %
PLU en élaboration	1.655	1.575.203	2,72 %
POS - PLU approuvés dont	15.698	50.941.162	87,73 %
POS - PLU en révision	5.610	28.794.821	49,6 %
CC approuvées	342	162.209	0,28 %
CC en élaboration	2.454	10.08.738	1,74 %
Totaux :	36.678	58.060.585	

L'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme ouvre aux maires et aux présidents d'établissement public de coopération intercommunale, même lorsqu'ils sont chargés de délivrer les permis de construire au nom de la commune ou de l'établissement, la faculté de « *disposer gratuitement, et en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat pour effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour l'instruction et la décision et qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services.* »

Il ajoute que « *pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.* »

carte communale, de décider que les permis de construire resteraient délivrés au nom de l'Etat. Cette disposition ayant entraîné des difficultés, l'article 68 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a prévu, à l'initiative du Sénat, que le transfert de compétence aux communes dotées d'une carte communale devrait désormais résulter d'une délibération expresse du conseil municipal.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, l'instruction des demandes de permis de construire par les services de l'Etat, à la différence des prestations d'ingénierie, ne relèverait pas du code des marchés publics et d'une obligation de mise en concurrence : *« cette mise à disposition est gratuite, alors que les prestations de services de la loi portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier sont rémunérées. Elle est exercée dans des conditions définies par convention et les personnels de l'Etat agissent sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, alors que l'Etat prestataire agit dans le cadre de son contrat mais de façon indépendante. »*

En réponse à une question écrite de M. Claude Gaillard, député, le précédent Gouvernement précisait que : *« dans ce cadre, les différents courriers adressés par les services instructeurs, à destination notamment des services consultés, des usagers ou des communes ou établissements publics compétents, sont à la charge des services instructeurs conformément aux dispositions précitées.*

« En revanche, les frais d'affranchissement des courriers adressés par la commune ou l'établissement public compétent aux services de l'Etat ou aux usagers sont assumés par la collectivité compétente pour statuer. La transmission des demandes au service instructeur ou au contrôle de légalité ainsi que la notification des actes aux usagers par exemple ne relèvent pas des tâches d'instruction confiées au service de la DDE. »

Cette tâche reste très conséquente. Selon les indications communiquées à votre rapporteur, les directions départementales de l'équipement instruisent les permis de construire de :

- 95 % des communes de moins de 2.000 habitants, soit 30.462 communes sur 31.942, près des deux tiers de ces communes n'étant pas dotées d'un document d'urbanisme ;

- 91 % de 2.000 à 5.000 habitants des communes de 2.453 communes sur 2.705, 2.282 de ces communes étant dotées d'un plan d'occupation des sols ;

- 83 % des communes de 5.000 à 10.000 habitants, soit 781 communes sur 943, dont 745 dotées d'un plan d'occupation des sols ;

- de 53 % des communes de 10.000 à 50.000 habitants, soit 388 communes sur 753, dont 376 dotées d'un document d'urbanisme ;

- 11 % communes de plus de 50.000 habitants, soit 13 sur 116, soit 11 %, ces 13 communes étant toutes dotées d'un document d'urbanisme ;

- de 8 établissements publics de coopération intercommunale représentant 104 communes dont 48 disposant d'un document d'urbanisme.

	< 2.000	2.000 à 5.000	5.000 à 10.000	10.000 à 50.000	> 50.000
% de communes dont les actes d'urbanisme sont instruits par la DDE	95 %	91 %	83 %	52 %	11 %
Dont % disposant d'un document d'urbanisme	37 %	93 %	95 %	97 %	100 %

Source : Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction – juin 2003

Nombre de nos collègues ont attiré l'attention du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer sur les retards enregistrés par les directions départementales de l'équipement dans l'examen des permis de construire.

Les explications fournies à notre collègue Marcel Vidal sont les suivantes : *« de façon générale, les délais apportés dans l'instruction des permis de construire trouvent parfois leur origine dans l'augmentation de la charge d'instruction consécutive à une brusque poussée de l'urbanisation. Dans d'autres cas, certains services sont confrontés à une vacance de postes importante, compte tenu du caractère spécialisé des compétences correspondantes. Afin d'améliorer globalement la situation, un plan national de résorption de la vacance a été mis en oeuvre avec un objectif de recrutement supplémentaire de 1.200 agents en 2002 et de 750 en 2003. Par ailleurs, des démarches de redéploiement ou de regroupement de moyens sont engagées localement pour optimiser les capacités de production. Enfin, des processus qualité visant à mieux réguler le service apporté et les moyens qui y sont consacrés ont été mis en place, de plus en plus souvent, dans les directions départementales de l'équipement⁹¹. »*

En réponse à M. Laurent de Hénart, député, le ministère de l'équipement jugeait nécessaire de modifier cette situation en indiquant que : *« les communes les plus importantes se sont dotées, le plus souvent, de leurs propres services instructeurs, ce qui entraîne parfois une double instruction des permis de construire (à la fois par les DDE et par les services communaux). Cet état de fait n'est pas satisfaisant, ni pour le contribuable, ni pour l'usager. C'est la raison pour laquelle les directeurs départementaux de l'équipement recherchent parfois une meilleure organisation des moyens limités disponibles, avec l'accord du préfet, en demandant aux communes concernées les plus importantes de reprendre définitivement l'instruction des actes d'ADS. Ce point est d'autant plus nécessaire que les tâches d'instruction*

⁹¹ Réponse à la question écrite n° 02312 du 12 septembre 2002, publiée au Journal officiel du Sénat du 13 mars 2003, page 1996.

deviennent de plus en plus complexes et que les demandes en matière de construction se sont accrues, imposant en conséquence des moyens plus nombreux pour les communes qui n'en bénéficient pas en propre⁹². »

- Le dispositif proposé par le premier paragraphe (I) du présent article consiste à n'autoriser que le maire d'une commune de moins de 10.000 habitants et le président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et comprenant moins de 10.000 habitants conserveraient la faculté de « *disposer gratuitement, et en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat pour effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour l'instruction et la décision et qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services.* »

Les services de l'Etat auraient la possibilité d'apporter, gratuitement, une assistance juridique et technique ponctuelle aux autres communes et établissements publics de coopération intercommunale.

En réponse à votre rapporteur, il a été indiqué que : « *l'assistance dans l'instruction des permis de construire pour les communes concernées se traduirait par un principe d'accompagnement : assistance à la formation des instructeurs, diffusion de l'information juridique et technique, aides ponctuelles à la demande sur des dossiers compliqués, ... Cette assistance resterait gratuite comme elle l'est aujourd'hui.* »

- Aux termes du second paragraphe (II), l'entrée en vigueur de ces dispositions serait reportée au **1^{er} janvier 2006**, afin de donner aux communes le temps nécessaire à la constitution de services capables d'instruire les demandes de permis de construire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 52 **sans modification**.

CHAPITRE IV LA SANTÉ

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a fixé les compétences confiées aux collectivités territoriales en matière de santé. Ces dispositions se trouvent codifiées aux articles L. 1422-1, L. 1423-1 et suivants, L. 2111-2 et suivants et L. 3112-3 du code la santé publique.

⁹² Réponse à la question écrite n° 11869 publiée au Journal Officiel de l'Assemblée nationale du 28 avril 2003, page 3349.

L'évolution de la répartition des compétences en matière sanitaire et hospitalière a été peu favorable aux collectivités territoriales, alors que de larges responsabilités leur sont reconnues en matière sociale.

En matière hospitalière, si les établissements publics de santé sont bien des établissements publics locaux, ce rattachement historique à une collectivité territoriale se limite pratiquement à la présidence du conseil d'administration, l'administration, la gestion et le pilotage du système hospitalier échappant largement aux collectivités locales au profit de l'Etat et des organismes de sécurité sociale.

En matière sanitaire, l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales donne simplement compétence au conseil régional pour promouvoir le développement sanitaire de la région.

Le département, pour sa part, s'est vu reconnaître par les lois de décentralisation des compétences en matière de prévention sanitaire. Sont ainsi à sa charge les actions de protection sanitaire de la famille et de l'enfance ainsi que les actions de lutte contre la tuberculose, le cancer, la lèpre et les maladies vénériennes. A cet effet, il assure l'organisation et le financement du service de protection maternelle et infantile, des services de vaccination par le vaccin antituberculeux BCG, des dispensaires antituberculeux et antivénériens. Les services départementaux de vaccination sont également organisés et financés par le département.

Les maires exercent quant à eux, au titre de leur compétence de police générale, une mission de protection de la santé publique et de prévention des risques sanitaires. Les communes peuvent également créer des services communaux d'hygiène et de santé, dont certains exercent des compétences en matière d'hygiène, en lieu et place de l'Etat.

Article 53

(art. L. 6115-7 du code de la santé publique)

Participation de représentants des régions, avec voix consultative, dans les commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 6115-7 du code de la santé publique, afin de prévoir la participation, avec voix consultative, de deux représentants de la région désignés par le conseil régional au sein de la commission exécutive de chaque agence régionale de l'hospitalisation.

Si la région a été progressivement consacrée comme l'échelon pertinent de régulation de l'offre de soins, les réformes se sont jusqu'à présent davantage traduites par une déconcentration que par une décentralisation des compétences.

Les **agences régionales de l'hospitalisation** ont été créées par l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, afin de remédier à la dispersion des responsabilités entre les préfets et l'assurance maladie.

Constituées sous la forme juridique d'un **groupement d'intérêt public entre l'Etat et l'assurance-maladie**, elles ont pour mission de « *définir et de mettre en œuvre la politique régionale d'offre de soins hospitaliers, d'analyser et de coordonner l'activité des établissements de santé publics et privés et de déterminer leurs ressources* ».

A cette fin, elles fixent les limites des secteurs sanitaires et psychiatriques, arrêtent les schémas régionaux d'organisation sanitaire et se prononcent sur les demandes d'autorisation relatives aux établissements de santé publics et privés ainsi que sur les retraits d'autorisation. Par ailleurs, elles concluent avec les établissements de santé, publics ou privés, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

Placées sous la tutelle des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, elles sont dirigées par un **directeur**, nommé par décret, et administrées par une commission exécutive, qui associe de manière paritaire l'Etat et l'assurance-maladie. La **commission exécutive** est présidée par le directeur qui dispose d'une voix prépondérante. Suivant leur nature, les décisions sont prises par le directeur ou la commission.

Le bilan du fonctionnement des agences régionales de l'hospitalisation ouvre la perspective de leur transformation en agences régionales de la santé.

Dans son rapport pour avis sur les crédits de la santé pour 2003 au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale M. Jean-Luc Prétel dresse un bilan doublement positif du fonctionnement des agences régionales de l'hospitalisation : « *D'abord, les agences portent une certaine forme de modernisation administrative, améliorant la coopération entre les services de l'Etat et ceux de l'assurance-maladie. Ensuite, les ARH ont posé les jalons d'une authentique planification hospitalière*⁹³. »

Il note que le recours à la formule du groupement d'intérêt public a favorisé le décloisonnement des administrations, amélioré la coopération entre les services de l'Etat et ceux de l'assurance-maladie et conféré une grande souplesse de fonctionnement aux agences.

Celles-ci ont effectué un important travail de planification hospitalière. Les schémas régionaux d'organisation sanitaire de la deuxième génération, arrêtés par leurs directeurs après avis de leurs commission exécutive au terme d'une large concertation, sont devenus des « *documents de*

⁹³ Avis n° 230 (Assemblée nationale – douzième législature), page 11.

référence, non seulement pour les professionnels de la santé (médecine hospitalière et ambulatoire), mais aussi pour les élus et les associations de patients. »

En revanche, les agences régionales de l'hospitalisation ont largement échoué à mettre en œuvre les restructurations de l'offre de soins qui demeure marquée par un important excédent de lits (29.000 en 2001) associé à de fortes inégalités territoriales.

En outre, leurs compétences restent enchevêtrées avec celles des préfets et de l'assurance maladie. Pour assurer plus de cohérence au système, l'**ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003** a transféré aux directeurs des agences régionales de l'hospitalisation certaines des compétences résiduelles détenues par le préfet en matière hospitalière, en particulier la suspension, en cas d'urgence et de danger grave, du droit d'exercer des médecins exerçant dans un établissement de santé. Elle a conféré aux agences un pouvoir de contrôle sur le fonctionnement des établissements de santé, sans préjudice des pouvoirs de police générale des préfets, en cas de crise notamment.

Surtout, la limitation du champ des compétences des agences régionales au seul secteur de l'hospitalisation publique et privée ne leur permet pas d'assurer la coordination des interventions autour de la prise en charge d'un patient. MM. Christophe Pascal et David Piovesan relèvent ainsi que : *« La multiplication des alternatives à l'hospitalisation classique (hospitalisation ambulatoire, hospitalisation à domicile), le développement des pathologies chroniques liées au vieillissement et aux situations de dépendance, la médicalisation sans cesse croissante de la prise en charge du handicap rendent chaque jour plus artificiels les cloisonnements sectoriels de l'appareil administratif et financier établis entre l'hôpital, la médecine de ville et le secteur médico-social⁹⁴. »*

D'aucuns, à l'instar de M. Jean-Luc Préel, préconisent donc la **création d'agences régionales de santé** sous la forme d'établissements publics regroupant les compétences en matière de gestion du système hospitalier régional privé et public, de médecine exercée en secteur ambulatoire et de prévention. M. Préel, dans son rapport précité écrit que :

« Le rôle d'une éventuelle agence régionale de santé serait de surmonter les cloisonnements actuels en appliquant une véritable politique de santé régionale, sur la base d'un objectif régional de dépenses d'assurance-maladie (ORDAM). Cet ORDAM serait une fraction régionale de l'ONDAM national voté par le Parlement et réparti sur des critères objectifs (mortalité, morbidité...), fraction éventuellement abondée par le conseil régional sur ses ressources propres.

⁹⁴ *Quelle régionalisation pour le système de santé – Regards sur l'actualité n° 288, pages 13 à 26.*

« La création des ARS doit se conformer aux impératifs de la démocratie : cet exécutif sanitaire serait donc responsable devant une instance régionale, le « conseil régional de santé ». Ce conseil serait composé de représentants des acteurs de la santé, des patients et des anciens malades, ainsi que de professionnels médicaux et paramédicaux, tous élus par collègues. Le conseil régional de santé estimerait les besoins à partir des travaux des observatoires régionaux de santé (offre de soins, démographie, formation, prévention...) veillerait à l'adéquation des moyens à engager et contrôlerait l'ARS en élisant les membres de son conseil d'administration. Ce conseil d'administration comprendrait des représentants du conseil régional.

« Par la suite, l'intérêt croissant des conseillers régionaux pour les problèmes de santé conduirait probablement le directeur de l'ARS à rendre des comptes devant le conseil régional et à devenir l'un des services de la région. A titre d'exemple, l'implication des élus locaux a ainsi été la clef du succès de la démarche de régionalisation sanitaire en Espagne.

« La création de l'ARS supposerait un renforcement des échelons régionaux de ses interlocuteurs : unions régionales des caisses d'assurance-maladie, unions régionales des professions de santé, échelons régionaux des ordres médicaux et paramédicaux. »

Cette question excède le champ de compétences de votre commission des Lois. Elle constate toutefois que, compétentes en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, **les régions ne peuvent se désintéresser de l'organisation hospitalière.**

22 millions de personnes sont en effet hospitalisées chaque année et 10 millions admises aux urgences. L'**enjeu financier** est considérable, puisque les hôpitaux consomment près de 45 % des dépenses de soins et biens médicaux. Les **enjeux sociaux et politiques** ne doivent pas non plus être négligés : les hôpitaux comptent en effet plus d'un million de salariés et constituent souvent les premiers employeurs de la commune dans laquelle ils sont implantés.

Le rôle actuel des conseils régionaux semble bien modeste au regard de ces enjeux.

Certains de leurs représentants siègent au sein des conseils régionaux de la santé, institués par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, qui sont consultés par les agences régionales de l'hospitalisation lors de l'élaboration des schémas d'organisation sanitaire. Certains conseils régionaux participent financièrement, dans le cadre des contrats de plan, à des actions dans le domaine de la santé.

La participation de représentants des régions, avec voix consultative, au sein des commissions exécutives des agences régionales d'hospitalisation présenterait un double intérêt :

- d'une part, elle leur permettrait d'être informées de la recomposition de l'offre de soins et de faire entendre leurs préoccupations en matière de développement sanitaire et d'aménagement du territoire régional ;

- d'autre part, elle associerait des élus au fonctionnement d'une commission souvent décrite comme un organe technocratique.

La question d'une participation active des régions au financement des équipements sanitaires et aux décisions des agences régionales de l'hospitalisation, prévue à titre expérimental par l'article suivant du présent projet de loi, recouvre des enjeux bien plus importants.

Le présent article précise d'ailleurs que les deux représentants du conseil régional cesseraient de siéger au sein de la commission exécutive de l'agence régionale d'hospitalisation si la région participait à cette expérimentation. Dans ce cas en effet, la composition de cette commission deviendrait tripartite et les conseillers régionaux y siègeraient avec voix délibérative.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 53 **sans modification**.

Article 54

Possibilité pour les régions de participer, à titre expérimental, au financement d'équipements sanitaires et de siéger, avec voix délibérative, au sein des commissions exécutives des agences régionales d'hospitalisation

Cet article a pour objet de donner aux régions la faculté de participer, à titre expérimental, au financement d'équipements sanitaires et de siéger, avec voix délibérative, au sein des commissions exécutives des agences régionales d'hospitalisation.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

La **durée** de l'expérimentation serait fixée à **cinq ans**.

Un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale fixerait la liste des agences autorisées à conclure une convention avec la région dans laquelle elles exercent leur mission. La rédaction proposée implique que **les directeurs d'agences ne seraient pas tenus de participer à l'expérimentation**.

Cette **convention**, d'une **durée** obligatoirement **comprise entre trois et cinq ans**, fixerait les modalités de la **participation** « volontaire » **de la région au financement d'équipements sanitaires** ainsi que sa **contribution au fonctionnement de l'agence** régionale d'hospitalisation. Elle serait signée par le président du conseil régional et par le directeur de l'agence, qui serait tenu de recueillir l'avis préalable de la commission exécutive. Les régions ne seraient donc bien évidemment pas non plus tenues de participer à l'expérimentation ; en revanche, dès lors qu'elles s'y seraient engagées, elles seraient tenues de contribuer au fonctionnement des agences en lui allouant des moyens financiers, humains ou une aide technique.

La signature de la convention entraînerait la **modification de la composition de la commission exécutive** de l'agence régionale d'hospitalisation. Celle-ci ne comprendrait plus pour moitié des représentants de l'Etat et de l'assurance maladie mais un tiers de représentants de l'Etat, un tiers de représentants des organismes d'assurance-maladie et **un tiers de représentants de la région**, désignés par le conseil régional dans les mêmes conditions que les membres de la commission permanente, c'est-à-dire en son sein, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Chacun des membres de la commission exécutive prendrait part aux décisions. En conséquence, les deux représentants de la région disposant d'une voix consultative, institués par l'article 53 du présent projet, ne siègeraient pas.

Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation seraient précisées par décret en Conseil d'Etat.

Aucune évaluation n'est prévue, en contradiction aussi bien avec la jurisprudence du conseil Constitutionnel qu'avec les dispositions de la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, rappelées dans l'exposé général du présent rapport.

2. La position de la commission des Lois

« Reconnaître la compétences des régions pour réaliser des investissements en matière d'équipement sanitaire dans le cadre de l'aménagement du territoire et conformément au schéma d'organisation sanitaire et sociale » constitue la proposition n° 36 du rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par notre collègue Pierre Mauroy.

Comme on l'a vu, les équipements sanitaires répondent en effet incontestablement à une préoccupation d'aménagement du territoire.

Toutefois, votre rapporteur a pu se rendre compte, au cours de ses auditions, que la perspective d'une décentralisation du système de santé au niveau régional ne rencontrait pas l'adhésion de l'ensemble des conseils régionaux, loin s'en faut.

Nombre de régions hésitent à s'engager faute d'expérience et de savoir-faire indiscutable dans ce domaine, tandis que d'autres souhaitent se cantonner aux champs de la prévention et des programmes de santé publique. Les **réticences des régions** tiennent surtout aux **transferts de charges considérables** qu'impliquerait leur participation au financement des équipements hospitaliers, compte tenu, d'une part, de l'état de vétusté des bâtiments, d'autre part, des investissements croissants que nécessitera, dans les années à venir, le recours de la médecine à des technologies de plus en plus sophistiquées.

L'expérimentation prévue par le présent article présente l'intérêt de permettre aux régions, en contrepartie de leur implication financière, de participer aux décisions des agences régionales de l'hospitalisation, en particulier à la définition des schémas d'organisation sanitaire.

Il importe également, compte tenu de l'ampleur des charges auxquelles les régions devraient faire face, de rappeler que tout transfert, toute extension de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales doit faire l'objet d'une compensation financière, ainsi que le prévoit désormais l'article 72-2 de la Constitution.

D'aucuns craignent à l'inverse que la politique d'investissement des régions, par son incidence sur les dépenses de fonctionnement des hôpitaux, ne fasse peser de lourdes charges sur l'assurance maladie, d'une part, et n'entrave les restructurations prévues par les schémas d'organisation sanitaire, d'autre part.

La double obligation faite, par les articles L. 6122-1 et L. 6122-2 du code de la santé publique, aux projets d'investissements relatifs aux établissements de santé public ou privé d'être compatibles avec les schémas d'organisation sanitaire et d'obtenir une autorisation de l'agence régionale d'hospitalisation devrait dissiper ces craintes. Avant l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003, certaines autorisations étaient délivrées par le ministre chargé de la santé ; désormais il ne dispose plus que d'un pouvoir hiérarchique.

Enfin, si l'intervention des conseils régionaux semble pleinement justifiée, en particulier à l'égard des centres hospitaliers universitaires puisqu'elles disposent d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, la question de la participation d'autres collectivités territoriales au financement des hôpitaux locaux mérite d'être posée. Dans la mesure où nombre d'entre eux prennent en charge des personnes âgées, l'intervention des conseils généraux ne serait pas non plus dénuée de logique.

Votre commission des Lois ne peut donc que souscrire à la méthode proposée et au recours à l'expérimentation. Elle vous soumet un **amendement de réécriture globale** ayant pour objet :

- de fixer à **quatre ans** la durée de l'expérimentation ;
- d'instaurer un **délai** d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour la présentation par les régions de leur **candidature** à l'expérimentation ;
- de prévoir la publication par décret de la **liste** des régions dont la candidature a été retenue ;
- de préciser que le directeur de l'**agence régionale de l'hospitalisation** est tenu de signer une convention avec les régions dont la candidature a été retenue, tout en maintenant l'avis de la commission exécutive de l'agence ;
- d'imposer une **évaluation** des résultats de l'expérimentation, communiquée au Parlement, avant son terme.

Signalons qu'afin d'**accélérer les investissements immobiliers des établissements de santé** prévus par le « plan Hôpital 2007 », l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation, prise en application de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit :

- permet aux collectivités territoriales de réaliser des opérations immobilières pour le compte des hôpitaux, y compris sur leur domaine public par le biais d'un bail emphytéotique ;
- autorise les établissements de santé à passer des marchés globaux de conception, réalisation et maintenance, pour les investissements immobiliers et d'équipements ;
- ouvre aux sociétés d'économie mixtes locales les sociétés d'économie mixte locales, aux offices publics d'aménagement et de construction et aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modérés la possibilité de réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement public de santé.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 54 **ainsi modifié**.

Article 55

(art. L. 1424-1 du code de la santé publique)

Programmes régionaux de santé publique

Cet article a pour objet de réécrire l'article L. 1424-1 du code de la santé publique afin de reconnaître au conseil régional la faculté de définir des objectifs particuliers à la région en matière de santé, d'élaborer et de mettre en œuvre les actions régionales correspondantes, sous réserve d'en tenir informé le représentant de l'Etat dans la région.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1424-1 énumère les compétences des régions en reproduisant les dispositions de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

Aux termes de cet article, le conseil régional dispose d'une compétence générale pour régler, par ses délibérations, les affaires de la région.

Il a plus particulièrement compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Les dispositions proposées figurent déjà à l'article 2 du projet de loi relatif à la politique de santé publique, adopté le 14 octobre 2003 par l'Assemblée nationale.

Aussi votre commission des Lois vous soumet-elle un **amendement de suppression** de l'article 55.

Article 56

(art. L. 1423-1 à L. 1423-3, L. 2112-1, L. 2311-5, L. 3111-11, L. 3111-12 nouveau, intitulé du chapitre II du titre Ier du livre Ier de la troisième partie, art. L. 3112-2 à L. 3112-5, intitulé du titre II du livre Ier de la troisième partie, art. L. 3121-1, L. 3121-3 nouveau du code de la santé publique)

Transfert à l'Etat de la responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies

Cet article a pour objet de confier à l'Etat l'entière responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies.

1. Le droit en vigueur

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a attribué au département la responsabilité de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance de la famille, de la lutte contre les « fléaux sociaux » que sont la tuberculose et les maladies vénériennes, du dépistage précoce des affections cancéreuses et de la surveillance après traitement des anciens malades ainsi que des actions de lutte contre la lèpre. Les dispensaires antituberculeux antivénériens sont ainsi devenus des services départementaux.

Avant le 1^{er} janvier 1984, toutes les communes de plus de 20.000 habitants avaient l'obligation de créer un bureau municipal d'hygiène. Cette obligation n'avait cependant guère été respectée. Depuis cette date, la création de services communaux d'hygiène et de santé est devenue facultative et deux types de structures coexistent :

- les services créés avant 1984, au nombre de 208, continuent, sous l'autorité du maire, d'exercer sur le territoire de la commune des attributions en matière de vaccination, de désinfection et de contrôle des règles d'hygiène ; ils bénéficient à ce titre de la dotation générale de décentralisation ;

- les services créés volontairement par les communes depuis le 1^{er} janvier 1984, peu nombreux, ne bénéficient d'aucune prérogative particulière ni d'aucun concours financier de l'Etat.

Le partage des compétences instauré par la loi du 22 juillet 1983 ne favorise pas la cohérence des politiques de santé :

- s'agissant des « fléaux sociaux », la lutte contre le tabagisme, l'alcool et les toxicomanies demeure de la responsabilité de l'Etat alors que la lutte contre la tuberculose et les maladies vénériennes incombe au département ;

- si les centres de vaccination contre la tuberculose, la lutte contre la lèpre et les maladies vénériennes relèvent de la responsabilité du département, l'Etat en assure la surveillance épidémiologique et conduit la lutte contre les autres maladies transmissibles ;

- enfin, si le dépistage précoce du cancer et la surveillance des anciens malades incombent au département, le traitement de la maladie relève du système de soin de droit commun et la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a confié à l'Etat la mission de décider des programmes de dépistage organisé des maladies aux conséquences mortelles.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **les départements et les communes exerceraient inégalement leur compétence**. Sept départements n'auraient pas de lieu fixe de consultation antituberculeuse, douze disposeraient d'un nombre de lieux de consultation supérieur à 1 pour 100.000 habitants, alors que ce ratio serait inférieur à 0,5 dans 42 départements. Treize départements n'auraient créé aucun lieu de consultation en matière de lutte contre les maladies sexuellement transmissibles et vingt-cinq en seraient dépourvus s'agissant de la lutte contre le cancer.

Enfin, il est à noter que le transfert de compétences effectué en 1983 aurait mérité, parallèlement, une actualisation des dispositions du code de la santé publique encadrant leur exercice. En particulier, la conception

cloisonnée du système de santé, organisé autour de certaines pathologies (tuberculose, maladies sexuellement transmissibles, cancer) avait déjà perdu, en 1983, sa pertinence. L'Etat a d'ailleurs été dans l'obligation, ultérieurement, de créer des dispositifs spécifiques pour faire face à l'émergence de nouvelles maladies comme le virus de l'immunodéficience humaine ou les hépatites.

Aussi le rapport de notre collègue Michel Mercier au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation, présidée par notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye, proposait-il de « *rétablir une unité d'action en matière de politique de santé en transférant à l'Etat les actions départementales de prévention sanitaire* », ajoutant qu'« *une telle mesure de recentralisation apportée sera[it] en réalité une opération de clarification et de simplification car la prévention sanitaire constitue un élément essentiel de la politique de santé qui ne saurait relever d'approches cloisonnées en fonction de compétences.* »

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article tend donc à modifier de nombreux articles du code de la santé publique afin de transférer à l'Etat les compétences confiées au département dans les domaines :

- de la lutte contre la lèpre ;
- du dépistage précoce des affections cancéreuses et de la surveillance après traitement des anciens malades ;
- de la prophylaxie de la tuberculose et des maladies vénériennes (lutte contre les « fléaux sociaux »).

• Le premier paragraphe (I) tend à réécrire les articles L. 1423-1 et L. 1423-2 afin, respectivement :

- de retirer ces compétences au département, à l'exception de la responsabilité de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.
- de lui donner la possibilité de participer à la mise en œuvre des programmes de santé publique, notamment des programmes de dépistage des cancers, dans le cadre de conventions avec l'Etat.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1423-2 prévoit que les dispensaires antivénériens, destinés à assurer la prophylaxie et le traitement ambulatoire des maladies vénériennes dans le cadre du département, sont ouverts gratuitement à tous les consultants, ou spécialisés à certaines catégories de consultants.

- En conséquence, le deuxième paragraphe (II) tend à abroger l'article L. 1423-3, aux termes duquel les dispensaires antivénéériens sont des services du département.

- Le troisième paragraphe (III) a pour objet de modifier l'article L. 2112-1, relatif au service départemental de protection maternelle et infantile, afin d'effectuer une coordination avec la réécriture de l'article L 1423-1 proposée par le I.

- Le quatrième paragraphe (IV) tend à modifier l'article L. 2311-5 afin de préciser que les centres de planification ou d'éducation familiale peuvent, dans le cadre de leurs activités de prescription contraceptive et sous la responsabilité d'un médecin, assurer le dépistage et le traitement ambulatoire des *infections* sexuellement transmissibles, dont l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine, alors qu'il est actuellement indiqué qu'ils peuvent assurer le dépistage et le traitement des *maladies* transmises par la voie sexuelle.

- Le cinquième paragraphe (V) tend à réécrire l'article L. 3111-11, afin de mettre un terme à la compétence du conseil général à l'égard des services départementaux de vaccination, tout en ouvrant à l'ensemble des collectivités territoriales la possibilité d'exercer des activités en matière de prévention vaccinale, à la condition de signer une convention avec l'Etat.

Ces conventions devraient définir des objectifs, distinguer des catégories de bénéficiaires, énumérer les moyens mis en œuvre, prévoir la transmission de données, mettre en place une évaluation des actions et assurer la coordination des différents intervenants.

- Le sixième paragraphe (VI) tend à insérer un article L. 3111-12 dans le code de la santé publique visant à :

- confier au pouvoir réglementaire le soin de définir les conditions de mise en œuvre des dispositions du code de la santé publique relatives à la vaccination ;

- imposer la gratuité des vaccinations réalisées par les établissements et organismes habilités par l'Etat ou chargés de la mise en œuvre des conventions entre l'Etat et les collectivités locales.

- Le septième paragraphe (VII) tend à modifier l'intitulé du chapitre II du titre premier (« Lutte contre les épidémies et certaines maladies transmissibles ») du livre premier (« Lutte contre les maladies transmissibles ») de la troisième partie (« Lutte contre les maladies et dépendances ») du code de la santé publique afin de viser non seulement la lutte contre la tuberculose mais également la lutte contre la lèpre.

- Le huitième paragraphe (VIII) tend à réécrire l'article L. 3112-2 afin de poser le principe selon lequel la lutte contre la tuberculose et la lèpre relève de l'Etat, tout en ouvrant aux collectivités territoriales la faculté d'y concourir dans le cadre d'une convention avec l'Etat.

Cette convention devrait préciser les objectifs poursuivis, les catégories de bénéficiaires, les moyens mis en œuvre, les données dont la transmission à l'Etat serait obligatoire, les modalités d'évaluation des actions entreprises ainsi que, le cas échéant, les relations avec les autres organismes intervenant dans le même domaine.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 3112-2 dispose que la vaccination dispensée dans les services de vaccination de la population civile par le vaccin antituberculeux BCG est gratuite, tout en laissant aux personnes soumises à la vaccination obligatoire la faculté de se faire vacciner dans des conditions tarifaires de droit commun en dehors de ces services.

- En conséquence, le neuvième paragraphe (IX) tend à réécrire l'article L. 3112-3, aux termes duquel les dispensaires antituberculeux et les services de vaccination de la population civile par le vaccin antituberculeux BCG sont des services du département, afin :

- de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de définir les conditions de mise en œuvre de la lutte contre la tuberculose et la lèpre ;

- de prévoir la gratuité de la vaccination, du suivi médical et de la délivrance des médicaments lorsqu'ils sont assurés par un établissement ou un organisme habilité par l'Etat ou chargé de la mise en œuvre des conventions entre l'Etat et les collectivités locales, étant précisé que la prise en charge des dépenses afférentes relèverait soit de l'assurance-maladie soit des départements au titre de l'aide médicale.

- Par coordination avec la suppression de la compétence du département, le dixième paragraphe (X) tend à abroger les articles L. 3112-4 et L. 3112-5 du code de la santé publique, relatifs au fonctionnement des dispensaires antituberculeux et des services de vaccination de la population civile par le vaccin antituberculeux BCG.

- Le onzième paragraphe (XI) a pour objet de réécrire l'intitulé du titre II du livre premier (« Lutte contre les maladies transmissibles ») de la troisième partie (« Lutte contre les maladies et dépendances ») du code de la santé publique afin de faire référence non seulement à l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine mais également aux infections sexuellement transmissibles.

- Il s'agit d'une mesure de coordination avec le douzième paragraphe (XII) qui tend à réécrire l'article L. 3121-1 du code de la santé publique, afin de poser le principe de la compétence de l'Etat pour définir les politiques de lutte non seulement contre le virus de l'immunodéficience

humaine mais également contre les infections sexuellement transmissibles, tout en ouvrant aux collectivités territoriales la possibilité d'y concourir dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat qui devrait comprendre les mêmes mentions que les conventions visées aux articles L. 3111-11 et L. 3112-2.

• Le treizième paragraphe (XIII) tend à insérer un article L. 3121-3 dans le même code ayant pour objet :

- de confier à un arrêté du ministre chargé de la santé le soin d'encadrer l'activité des structures chargées de la prévention, du dépistage, du diagnostic et du traitement ambulatoire des infections sexuellement transmissibles ;

- de garantir la gratuité des prestations fournies par ces structures et l'anonymat des personnes y ayant recours.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois approuve le transfert à l'Etat les compétences confiées au département dans les domaines de la lutte contre la lèpre, du dépistage précoce des affections cancéreuses et de la surveillance après traitement des anciens malades et de la prophylaxie de la tuberculose et des maladies vénériennes.

Elle considère en revanche qu'il n'est pas souhaitable de permettre aux collectivités territoriales de continuer à exercer des activités dans ces domaines. La responsabilité de l'Etat étant clairement affirmée, il doit l'assumer pleinement. Les vingt dernières années sont riches d'exemples attestant de la tentation permanente de l'Etat de faire financer l'exercice de ses compétences par les collectivités territoriales.

En conséquence elle vous soumet **six amendements** tendant à supprimer toutes les dispositions du présent article ouvrant aux collectivités territoriales la faculté de participer aux missions de l'Etat par voie de convention.

Elle vous propose également un **amendement** de suppression du quatrième paragraphe du présent article dans la mesure où ses dispositions trouveraient davantage leur place dans le projet de loi relatif à la politique de santé publique que dans un texte consacré à la décentralisation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 56 **ainsi modifié**.

Article 57

(art. L. 3114-5, L. 3114-6 du code de la santé publique,
art. 1^{er} et 10-1 nouveau de la loi n° 64-1246 du 13 décembre 1964)

Lutte contre les insectes vecteurs de maladies

Cet article a pour objet de transférer aux départements la responsabilité de la lutte contre les insectes vecteurs de maladies.

1. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article L. 3114-5 du code de la santé publique et de son décret d'application n°88-49 du 12 janvier 1988, les mesures de lutte contre les insectes vecteurs de maladies humaines relèvent actuellement de la compétence l'Etat et sont à sa charge.

En revanche, les mesures de lutte contre les moustiques sont déjà de la compétence et à la charge des conseils généraux et des communes, en application de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques et de l'article 65 de la loi de finances pour 1975 n° 74-1129 du 30 décembre 1974.

L'exposé des motifs fait valoir que : *« S'il apparaît nécessaire de conserver une cohérence dans la lutte contre les maladies infectieuses, puisqu'il s'agit d'une mission de santé publique, cette même cohérence doit être recherchée dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre les insectes et moustiques dans la mesure où les compétences et les techniques à mobiliser sont identiques quel que soit l'objectif visé. »*

« L'administration de la santé se définit de plus en plus comme une administration de mission plutôt que comme une administration de gestion et la lutte contre les insectes vecteurs des maladies ne peut s'envisager sans un engagement fort des collectivités territoriales puisqu'en dehors de la destruction chimique des vecteurs de maladies, cette lutte passe par une réduction des gîtes et par des actions d'amélioration de la salubrité des zones habitées qui relèvent des collectivités territoriales. L'émergence de nouvelles pathologies à transmission vectorielle (West Nile Virus), non identifiées à ce jour, rend plus nécessaire encore cette cohérence, seule une démoustication généralisée dans les zones concernées s'avérant efficace. »

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le premier paragraphe (I) du présent article tend à réécrire l'article L. 3114-5 du code de la santé publique afin de :

- confirmer que la définition des mesures susceptibles d'être prises pour parer à la menace pour la santé de la population que représentent les insectes vecteurs de maladies humaines relève de la compétence de l'Etat ;

- prévoir que la nature de ces mesures est déterminée par un décret pris après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France ;

- supprimer la disposition selon laquelle les dépenses correspondantes sont à la charge de l'Etat, sans pour autant prévoir qu'elles devraient désormais être assumées par les départements.

Le 3° de l'article L. 3114-6 exige actuellement que le décret déterminant les mesures susceptibles d'être prises pour parer à la menace pour la santé de la population que représentent les insectes vecteurs de maladies humaines soit pris en Conseil d'Etat mais ne prévoit pas l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France.

Aux termes des articles R. 1416-1 à R. 1416-15 du code de la santé publique, le **Conseil supérieur d'hygiène publique de France** est une instance consultative à caractère scientifique et technique, placée auprès du ministre chargé de la santé et compétente dans le domaine de la santé publique. Il est chargé d'émettre des avis ou recommandations et d'exercer des missions d'expertise, en particulier en matière de prévision, d'évaluation et de gestion des risques pour la santé de l'homme. Ce conseil comprend quatre sections : la section des eaux, celle des maladies transmissibles, celle des milieux de vie et la section de la radioprotection. Chaque section comprend huit membres désignés sur proposition des académies et conseils de l'ordre et quinze membres désignés en raison de leur compétence dans le champ d'intervention de la section. Ils sont nommés par arrêté du ministre chargé de la santé pour cinq ans.

• En conséquence, le deuxième paragraphe (II) tend à supprimer le 3° de l'article L. 3114-6.

• Le troisième paragraphe (III) a pour objet de réécrire l'article premier de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques afin de **confirmer la compétence du représentant de l'Etat dans le département**, d'une part, **pour définir les zones de lutte contre les moustiques**, après avis du conseil départemental d'hygiène, d'autre part, pour habilitier les services et organismes de droit public autorisés à procéder d'office aux prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à cette action.

Actuellement, les préfets ne peuvent exercer cette compétence que dans les départements énumérés par la loi et dans ceux qui en auraient fait la demande.

Désormais, il reviendrait au pouvoir réglementaire national de dresser la liste des départements concernés par la politique de lutte contre les moustiques soit d'office, soit à la demande d'un conseil général. Sont en effet visés :

- les départements où est constatée l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes et dont la liste est fixée par arrêté du ministre en charge de la santé ;

- les départements où les moustiques constituent une menace pour la santé de la population et dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre en charge de la santé et du ministre en charge de l'environnement ;

- en cas de besoin, les départements dont les conseils généraux le demanderaient.

• Le quatrième paragraphe (IV) tend à insérer un article 7-1 dans la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 afin de permettre aux représentants de l'Etat, dans les départements où est constatée l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire de moustiques et constituant une menace pour la santé de la population, de prescrire toutes mesures utiles à la lutte contre les insectes vecteurs de maladies.

Les préfets pourraient ainsi :

- délimiter les zones de lutte contre les moustiques, en application de l'article premier ;

- déterminer les obligations imposées aux propriétaires, locataires, exploitants ou occupants en vue de faire disparaître les gîtes à larves dans les zones de lutte contre les moustiques, en application de l'article 5 ;

- prendre les prescriptions relatives à la destruction des gîtes à larves de moustiques auxquelles les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'oeuvre, les entrepreneurs de travaux publics et privés devront se conformer pour la conception des ouvrages, la conduite et la finition des chantiers aux prescriptions, en application de l'article 7.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 57 **sans modification**.

Article 58

(art. L. 4311-7, L. 4311-8, intitulé du titre VIII du livre III de la quatrième partie, chapitre unique du titre VIII du livre III de la quatrième partie, art. L. 4381-1, chapitre II nouveau du titre VIII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique)

Gestion des écoles de formation des professions paramédicales

Cet article a pour objet de confier aux régions la responsabilité de la gestion des écoles de formation des professions paramédicales, l'Etat restant compétent pour délivrer les diplômes et fixer le *numerus clausus* d'étudiants.

1. Le droit en vigueur

Nées de la spécialisation toujours croissante de la médecine et de l'accroissement continu de la demande de soins, les professions paramédicales regroupent les infirmiers, les aides-soignants, les auxiliaires de puériculture, les pédicures et podologues, les masseurs kinésithérapeutes, les ergothérapeutes, les psychomotriciens, les orthophonistes, les orthoptistes, les diététiciens, les manipulateurs d'électroradiologie médicale, les techniciens de laboratoire, les opticiens lunetiers et les audioprothésistes.

Au total près de 720.000 professionnels de santé exercent soit en secteur salarié, dans les établissements de soins, médico-sociaux ou sociaux, dans des cabinets médicaux, dans des laboratoires, soit en secteur libéral, auquel la plupart d'entre eux peuvent avoir également accès.

Les formations conduisant à ces professions sont d'une durée comprise entre un an pour les plus courtes (aides-soignants, auxiliaires de puériculture) et quatre ans - en pratique- pour la plus longue (orthophonistes). Les autres formations durent deux ans (opticiens lunetiers, audioprothésistes, diététiciens, techniciens de laboratoire) ou trois ans (infirmiers, masseurs kinésithérapeutes, pédicures podologues, psychomotriciens, ergothérapeutes, manipulateurs d'électroradiologie médicale, orthoptistes). La plupart des formations sont dispensées dans des écoles ou des instituts sous tutelle du ministère chargé de la santé, les autres sont dispensées en université ou dans des écoles relevant du ministère chargé de l'éducation nationale.

Des spécialisations sont possibles dans certaines disciplines notamment après des études d'infirmière : puéricultrice, infirmière anesthésiste ou infirmière de bloc opératoire.

Ces instituts ne fonctionnent pas dans le cadre des universités, même si plusieurs enseignants sont des fonctionnaires de l'éducation nationale, et leur financement est, pour l'essentiel, à la charge de l'assurance maladie. Pour certaines de ces professions, l'Etat fixe les quotas d'étudiants.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

- Le premier paragraphe (I) tend à modifier l'article L. 4311-7 du code de la santé publique afin de prévoir que, pour l'obtention du diplôme d'Etat d'infirmier ou d'infirmière, les candidats ne peuvent être admis à subir les examens que s'ils ont accompli leur scolarité dans un **institut de formation en soins infirmiers autorisé** non plus par le ministre chargé de la santé mais **par la région**, dans les conditions prévues à l'article L. 4382-3 que le sixième paragraphe (VI) du présent article tend à insérer.

- Le deuxième paragraphe (II) tend à abroger l'article L. 4311-8 du même code, selon lequel la **direction des instituts de formation en soins infirmiers** préparant au diplôme d'Etat ne doit être confiée qu'à des personnes

agrées par le ministre chargé de la santé, après avis de la commission des infirmiers et infirmières du Conseil supérieur des professions paramédicales, cet agrément pouvant être retiré dans les mêmes formes en cas d'incapacité ou de faute grave.

En effet, aux termes du texte proposé par le VI du présent article pour le deuxième alinéa de l'article L. 4382-3, les directeurs des instituts de formation seraient désormais agréés par le président du conseil régional, après avis du préfet de région.

- Le troisième paragraphe (III) a pour objet d'intituler : « Dispositions communes et compétences respectives de l'Etat et de la région » le titre VIII du livre III (« auxiliaires médicaux ») de la quatrième partie (« professions de santé ») du code de la santé publique, actuellement relatif aux dispositions communes.

- Le quatrième paragraphe (IV) tend à transformer le chapitre unique de ce titre en un chapitre premier et à l'intituler : « Dispositions communes ».

- Le cinquième paragraphe (V) vise à abroger l'article L. 4381-1 du code de la santé publique, aux termes duquel « *le nombre des étudiants ou élèves admis à entreprendre des études en vue de la délivrance des diplômes, certificats ou titres exigés pour l'exercice des professions d'auxiliaires médicaux peut être fixé chaque année compte tenu des besoins de la population et de la nécessité de remédier aux inégalités géographiques, dans des conditions et selon des modalités déterminées pour chaque profession par décret en Conseil d'Etat, après consultation de la commission compétente du conseil supérieur des professions paramédicales.* » Les dispositions relatives au *numerus clausus* des étudiants figureraient, modifiées, dans un article L. 4382-2 que le paragraphe suivant tend à créer.

- Le sixième paragraphe (VI) a en effet pour objet d'ajouter un chapitre II, intitulé « Compétences respectives de l'Etat et de la région » et composé des articles L. 4382-1 à L. 4382-6, dans le titre VIII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 4382-1, les **compétences de l'Etat** consisteraient à :

- fixer les conditions d'accès aux formations, d'une part, des auxiliaires médicaux, c'est-à-dire des professions d'infirmier ou d'infirmière, de masseur-kinésithérapeute et de pédicure-podologue, d'ergothérapeute et de psychomotricien, d'orthophoniste et d'orthoptiste, de manipulateur d'électroradiologie médicale, d'audioprothésiste et d'opticien-lunetier, de diététicien, d'autre part, des aides-soignants, des auxiliaires de puériculture, des ambulanciers, et des techniciens de laboratoire d'analyses de biologie médicale ;

- déterminer les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des étudiants ou élèves ;

- délivrer les diplômes ;

- contrôler, par l'intermédiaire du représentant de l'Etat dans la région, le suivi des programmes et la qualité de la formation.

En outre le texte proposé pour l'article L. 4382-2, s'inspirant des dispositions de l'actuel article L. 4381-1 dont le paragraphe V prévoit l'abrogation, autorise l'Etat à fixer un **numerus clausus pour l'accès aux formations permettant d'exercer chacune des professions d'auxiliaires médical**, mais non pour les professions d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture, d'ambulancier, et de technicien de laboratoire d'analyses de biologie médicale.

Le nombre des étudiants ou élèves admis à entreprendre des études en vue de la délivrance des diplômes, certificats ou titres exigés pour l'exercice de ces professions serait fixé de la manière suivante :

- il serait **fixé par le ministre de la santé, au plan national et pour chaque région**, de manière annuelle ou pluriannuelle, le ministre étant tenu de recueillir au préalable l'avis de chaque conseil régional mais sans être tenu de le suivre :

- ensuite, dans chaque région, il serait **réparti entre les instituts ou écoles par le conseil régional**.

Les articles L. 4382-3 et L. 4382-4 tendent à définir les autres **compétences de la région**, tout en confiant au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions de leur exercice.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 4382-3, il reviendrait à la région d'**autoriser**, après avis du préfet de région, **la création des instituts ou écoles de formation** aux professions d'auxiliaire médical, d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture, d'ambulancier et de technicien de laboratoire d'analyse de biologie médicale.

Il appartiendrait au président du conseil régional, toujours après avis du préfet de région, d'**agréer les directeurs de ces instituts ou écoles de formation**.

Autorisations et agréments pourraient être retirés en cas de non-respect des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'organisation des formations et d'incapacité ou de faute grave des dirigeants de ces instituts ou écoles.

Selon le texte proposé pour l'article L. 4382-4, la région serait compétente pour **attribuer des aides aux élèves et étudiants** inscrits dans les instituts et écoles de formation créés avec son autorisation. La nature et le niveau de ces aides seraient fixés par délibération du conseil régional mais les règles minimales de taux et de barème seraient imposées par décret.

Le texte proposé pour l'article L. 4382-5 lui impose de **prendre en charge le fonctionnement et l'équipement des écoles et instituts publics créés avec son autorisation**, et lui ouvre la possibilité de **participer au financement des établissements privés**. Ces derniers devraient donc trouver d'autres sources de financement, la participation de la région ne pouvant couvrir l'intégralité de leurs dépenses.

Conformément au principe d'annualité budgétaire, la subvention de fonctionnement et d'équipement devrait être versée annuellement aux organismes gestionnaires. En outre, les dépenses et les ressources de ces établissements devraient être identifiées dans un budget spécifique.

Les personnels des écoles et instituts relevant d'un établissement public de santé seraient recrutés, gérés et rémunérés par cet établissement selon les dispositions du titre IV du statut général des fonctionnaires, c'est-à-dire de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Il reviendrait aux écoles et instituts privés de recruter, gérer et rémunérer leurs personnels.

Enfin le texte proposé pour l'article L. 4382-6 tend à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de ce nouveau chapitre consacré aux compétences respectives de l'Etat et des régions.

- Le septième paragraphe (VII) a pour objet de modifier l'article L. 4151-7 du code de la santé publique afin, d'une part, de **transférer de l'Etat à la région la compétence pour agréer les écoles de formation à la profession de sage-femme**, d'autre part, de supprimer la disposition selon laquelle les conditions d'organisation et d'agrément de ces écoles sont fixées par voie réglementaire.

- Le huitième paragraphe (VIII) tend à insérer deux articles L. 4151-8 et L. 4151-9 afin de **confier à la région la compétence pour attribuer des aides aux étudiants et participer au financement des écoles de formation à la profession de sage-femme**, dans les mêmes conditions que les instituts et écoles de formation aux professions d'auxiliaire médical, d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture, d'ambulancier et de technicien de laboratoire d'analyse de biologie médicale.

- Le neuvième paragraphe (IX) tend à transformer le chapitre II (« Dispositions pénales ») du titre IV (« **profession de préparateur en pharmacie** ») du livre II (« professions de la pharmacie ») de la quatrième partie (« professions de santé ») du code de la santé publique en un chapitre III, les articles L. 4242-1 et L. 4242-2 devenant les articles L. 4243-1 et L. 4243-2.

- Il permet ainsi au dixième paragraphe (X) de rétablir un chapitre II, relatif aux compétences respectives de l'Etat et de la région en matière de formation à la profession de préparateur en pharmacie et composé d'un article unique numéroté L. 4242-1.

Rappelons que les préparateurs en pharmacie sont seuls autorisés à seconder le titulaire de l'officine et les pharmaciens qui l'assistent dans la préparation et la délivrance au public des médicaments destinés à la médecine humaine et à la médecine vétérinaire. Ils assument leurs tâches sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 4242-1, **l'Etat serait compétent** pour :

- **fixer les conditions d'accès à la formation** des préparateurs en pharmacie hospitalière ;
- **déterminer le programme de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation** des apprentis ou élèves ;
- **délivrer le diplôme.**

La région aurait la charge du fonctionnement et de l'équipement des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière dans les conditions prévues à l'article L. 4382-5 pour les instituts et écoles de formation aux professions d'auxiliaire médical, d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture, d'ambulancier et de technicien de laboratoire d'analyse de biologie médicale.

Elle aurait ainsi l'obligation de prendre en charge le fonctionnement et l'équipement des centres publics et la faculté de participer au financement des centres privés.

Conformément au principe d'annualité budgétaire, la subvention de fonctionnement et d'équipement devrait être versée annuellement aux organismes gestionnaires de ces centres. En outre, les dépenses et les ressources de ces établissements devraient être identifiées dans un budget spécifique.

Enfin, les personnels des écoles et instituts relevant d'un établissement public de santé seraient recrutés, gérés et rémunérés par cet établissement selon les dispositions du titre IV du statut général des fonctionnaires, c'est-à-dire de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. Il reviendrait aux centres privés de recruter, gérer et rémunérer leurs personnels.

Le déplacement du chapitre II actuel s'explique ainsi par le souci compréhensible de faire figurer les dispositions relatives aux compétences respectives de l'Etat et de la région entre celles consacrées à l'exercice de la profession et les dispositions pénales.

Votre rapporteur observe toutefois qu'il n'est pas de bonne pratique législative de déplacer des chapitres entiers d'un code car la renumérotation des articles qu'ils contiennent implique de procéder à de nombreuses coordinations, sans lesquelles la loi deviendrait inapplicable. Or, compte tenu de la pléthore de textes en vigueur, les risques d'oubli sont importants. Par ailleurs, les utilisateurs connaissent les dispositions déplacées sous leur numérotation d'origine et il n'est pas sain de leur attribuer, sans modification de fond, une nouvelle numérotation.

● Le onzième et dernier paragraphe (XI) a pour objet de prévoir la **substitution de la région à l'Etat dans les droits et obligations relatifs au fonctionnement et à l'équipement des écoles de formation et instituts privés.**

3. La position de la commission des Lois

Les formations aux professions paramédicales présentent, à l'instar des formations de travailleurs sociaux, la particularité d'être à la fois des formations initiales et des formations professionnelles.

Le transfert aux régions des autorisations et agréments des établissements de formation ainsi que leur financement semble cohérent. Il devrait permettre une meilleure correspondance entre les besoins et l'offre de formation.

Les modalités de compensation financière de ce transfert seront, comme le prévoit l'article 89 du présent projet de loi, déterminées non seulement par la loi de finances mais également par la loi de financement de la sécurité sociale. En effet, nombre de ces établissements sont actuellement financés par l'assurance maladie.

Votre commission des Lois vous soumet **cinq amendements** ayant pour objet, outre des coordinations et des précisions, de confier à la région le soin de définir non seulement la nature et le niveau mais également les conditions d'attribution des aides aux élèves et étudiants inscrits dans les instituts et écoles de formation aux professions paramédicales, tout en prévoyant qu'aucune condition de résidence ne peut être exigée des élèves et étudiants.

Elle vous propose d'adopter l'article 58 **ainsi modifié**.

Article 59

Transfert aux communes, à titre expérimental, de la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat

Cet article a pour objet de permettre aux communes de se voir confier, à titre expérimental, la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre le saturnisme.

1. Le droit en vigueur

L'insalubrité est définie par la notion de danger, qui associe la dégradation de tout immeuble, bâti ou non, qu'il soit vacant ou occupé, à des effets négatifs sur la santé des occupants ou des voisins. En réponse à une question orale de Mme Françoise de Panafieu, députée, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports du logement, du tourisme et de la mer, estimait à **900.000** le nombre de **logements insalubres**⁹⁵.

La lutte contre l'habitat insalubre constitue une politique régaliennne de l'Etat au regard des enjeux fondamentaux qu'elle recouvre en matière de santé publique et de solidarité nationale. Elle relève, à ce titre, d'un **pouvoir de police spéciale du préfet** et est mise en œuvre, après consultation des personnes concernées (propriétaires et occupants) et avis du conseil départemental d'hygiène, par un arrêté préfectoral portant déclaration d'insalubrité accompagnée d'une prescription de travaux nécessaires pour y remédier.

Les arrêtés d'insalubrité sont précédés d'une **enquête d'insalubrité** réalisée par les directions départements des affaires sanitaires et sociales. Ils doivent respecter une procédure précise décrite aux articles L. 1331-26 à L. 1331-31 du code de la santé publique.

En dépit de mesures d'unification et de simplification prises par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, cette procédure coexiste avec des **dispositifs spécifiques aux périmètres insalubres, aux locaux impropres à l'habitation ou encore à la lutte contre le saturnisme**.

⁹⁵ Réponse à la question orale n° 347 de Mme Françoise de Panafieu– Journal officiel de l'Assemblée nationale du 21 mai 2003, page 3795.

L'article L. 1331-23 du code de la santé publique, consacré aux périmètres insalubres, donne ainsi au préfet la faculté « *de déclarer l'insalubrité des locaux et installations utilisés aux fins d'habitation, mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité et situés à l'intérieur d'un périmètre qu'il définit.* » Le préfet doit auparavant recueillir les avis du conseil départemental d'hygiène et du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement. L'arrêté vaut interdiction d'habiter et d'utiliser les immeubles qu'il désigne. Il doit être publié au recueil des actes administratifs du département, affiché à la mairie du lieu de situation des biens et notifié aux propriétaires et usagers intéressés.

Cette procédure a normalement pour objectif opérationnel l'expropriation des terrains et immeubles concernés, dans le cadre d'une opération de résorption de l'habitat insalubre, mêmes si ces opérations peuvent également être engagées sur la base des arrêtés d'insalubrité irrémédiables pris en application des articles L. 1331-26 et suivants. Dénuée de tout caractère contradictoire et, à ce titre, soumise à de nombreux contentieux, cette procédure a beaucoup été utilisée dans les années 1970 pour résorber les bidonvilles, habitats précaires ou autres locaux manifestement impropres à l'habitation.

L'article L. 1331-24 du code de la santé publique permet au préfet, après avis du conseil départemental d'hygiène et du maire, de faire injonction à toute personne mettant à disposition des locaux ou installations qui, même en l'absence de déclaration d'insalubrité, présentent un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants en raison de leur densité d'occupation ou de l'utilisation qui en est faite, d'avoir à rendre l'utilisation de ces locaux ou installations conformes aux prescriptions de son arrêté.

Quant aux procédures concernant la **lutte contre le saturnisme**, elles sont définies aux articles L. 1334-1 à L. 1334-6 du code de la santé publique. Issues de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, elles permettent aux préfets d'imposer aux propriétaires des travaux d'urgence, en cas d'accessibilité au plomb repérée à la suite d'un cas de saturnisme.

Elles leur permettent, en outre, de mettre en oeuvre ces mêmes dispositions à la suite du signalement d'une accessibilité au plomb et imposent aux propriétaires vendeurs d'un logement construit avant 1948 et situé dans une zone à risque délimitée par le préfet, la réalisation d'un état des risques d'accessibilité au plomb.

L'article L. 1336-interdit à l'habitation les caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur qui seraient cependant utilisés à cette fin, que ce soit à titre gratuit ou onéreux. La jurisprudence a précisé que des combles, non aménagés en logement, bien que pourvus d'ouvertures

sur l'extérieur, entraînent dans les locaux inhabitables par nature. Toute personne qui aura mis à disposition d'habitation de tels lieux et qui n'aura pas déféré dans le délai d'un mois à la mise en demeure du préfet de mettre fin à cette situation sera passible de sanctions pénales. En pratique le préfet prend un arrêté d'interdiction définitive d'habiter.

La police spéciale du préfet en matière d'insalubrité doit être distinguée de la **police de la salubrité des maires** qui, relevant de son pouvoir de police général, est exercée sur le fondement de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Cette police, dont le champ est différent, porte essentiellement sur les divers désordres d'entretien des installations sanitaires et des équipements du logement. Elle s'exerce par des injonctions adressées aux propriétaires ou aux occupants et permet d'éviter l'aggravation de l'état des immeubles et leur basculement dans l'insalubrité.

La porosité des frontières entre ces deux polices a conduit certains de nos collègues, à l'instar de M. Philippe Leroy, à s'émouvoir du fait que *« certaines directions départementales d'affaires sanitaires et sociales renvoient quasi systématiquement, sans se déplacer sur les lieux, les dossiers liés aux problèmes d'insalubrité auprès des maires qui ne peuvent prendre, en la matière, qu'un simple arrêté qu'ils auront, en pratique, toutes les peines du monde à faire appliquer. »* Le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer estime quant à lui que *« la DDASS est fondée, lorsqu'elle est saisie d'une plainte, à apprécier au regard de la situation, l'opportunité d'entamer une procédure d'insalubrité, ou de transmettre l'affaire au maire qui peut donner un premier avis pertinent ou la traiter au titre de son pouvoir de police de la salubrité⁹⁶. »*

Dans les communes dotées d'un **service communal d'hygiène et de santé**, celui-ci en application du 3° de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique, exerce au nom de l'Etat des missions en matière d'hygiène de l'habitat. A cet effet il instruit les dossiers d'insalubrité. Par ailleurs, il suit les dossiers relevant de la police sanitaire du maire

Dans ces communes, les services communaux d'hygiène et de santé ont donc une obligation de traiter les dossiers dont ils ont connaissance, quelle que soit leur source (plaintes d'occupants, renvoi des DDASS,...). Le manque de diligence du service est susceptible d'engager la responsabilité de la commune et, en cas d'inaction, le préfet peut mettre en demeure la commune de faire engager l'enquête d'insalubrité par le service communal d'hygiène et de santé.

⁹⁶ Réponse à la question écrite n° 05253 du 23 janvier 2003 de M. Philippe Leroy – Journal officiel du Sénat du 19 juin 2003, page 2010.

La police de l'insalubrité se distingue également de la **police des immeubles menaçant ruine**, fondée sur la notion de péril, qui relève de la **compétence des maires** en application des articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales. Tout immeuble menaçant ruine n'est en effet pas nécessairement un immeuble d'habitation et un immeuble d'habitation insalubre peut ne pas menacer ruine.

Signalons enfin que la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a donné aux maires le pouvoir de prescrire la remise en état ou le remplacement d'équipements communs d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation, selon une procédure analogue à la procédure figurant aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Si elle a laissé coexister ces différentes polices, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, a en revanche unifié et amélioré les droits des occupants d'immeubles insalubres ou menaçant ruine.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le **champ d'application de l'expérimentation serait restreint**, puisqu'il ne concernerait que Paris et les communes :

- ayant créé un service communal d'hygiène et de santé avant le 1^{er} janvier 1984 et éligibles, à ce titre, à la dotation générale de décentralisation en application du troisième alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique ;

- et répondant à des conditions de fonctionnement précisées par décret.

208 communes disposaient d'un service communal d'hygiène et de santé au 1^{er} janvier 1984. Sous réserve de remplir ces conditions, seules participeraient à l'expérimentation les collectivités volontaires.

L'expérimentation serait conduite pour une durée de trois ans.

Elle consisterait à confier aux communes retenues la mise en œuvre, conjointement, des procédures relatives à la résorption de l'insalubrité et à la lutte contre la présence de plomb. Les communes devraient ainsi exercer cette double responsabilité sans pouvoir opter pour l'une ou l'autre compétence.

Chaque expérimentation ferait l'objet d'une **convention** entre la commune et l'Etat précisant obligatoirement mais non exclusivement :

- les objectifs prioritaires de lutte contre le saturnisme infantile et l'insalubrité dans la commune ;

- les engagements financiers provisionnels de la commune et de l'Etat, les dotations de l'Etat et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat pouvant être versées dans le cadre des conventions conclues avec des établissements publics de coopération intercommunale pour déléguer à ces derniers l'attribution des aides à la pierre, conformément au dispositif prévu par l'article 49 du présent projet de loi ;

- les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat insalubre et de l'habitat exposé aux risques d'accessibilité au plomb ;

- les conditions dans lesquelles il serait rendu compte annuellement de son exécution et les conditions dans lesquelles une évaluation serait effectuée au terme de son application.

A Paris, dans l'hypothèse où cette collectivité souhaiterait participer à l'expérimentation, la convention conclue avec l'Etat devrait en outre préciser les conditions d'instruction des dossiers d'insalubrité et de lutte contre le saturnisme.

La signature de la convention aurait pour conséquences :

- le **transfert au maire des pouvoirs de police spéciale** dévolus au préfet, ce dernier devant toutefois être informé des arrêtés et mesures prises pour la mise en œuvre des articles précités du code de la santé publique ;

- l'**obligation pour la commune d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants** d'un logement insalubre en cas de défaillance ce du propriétaire, en application des articles L. 1334-4 du code de la santé publique et L. 521-3 du code de la construction et de l'habitation.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois vous soumet **trois amendements** dont, un d'ordre formel, ayant pour objet d'encadrer l'expérimentation :

- en portant à **quatre ans** sa durée, afin qu'elle soit identique à celle des autres expérimentations prévues par le présent projet de loi

- en accordant aux communes un **délai d'un an** pour présenter leurs **candidatures** ;

- en prévoyant la remise au Parlement d'un **rapport d'évaluation**, établi par le Gouvernement dans un délai de trois mois au moins avant le terme de l'expérimentation et assorti des observations des collectivités territoriales y ayant participé.

Elle vous propose d'adopter l'article 59 **ainsi modifié**.

TITRE IV L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

CHAPITRE PREMIER LES ENSEIGNEMENTS

Les lois de décentralisation de 1983 et 1986 ont défini, dans le domaine de l'éducation les domaines de compétences de chaque niveau de collectivité.

L'**Etat** conserve la responsabilité du service public de l'enseignement. A ce titre, il définit les objectifs de la politique de l'éducation, les orientations pédagogiques, le contenu des enseignements et des diplômes qui sanctionnent les formations dispensées. Il gère les questions relatives au recrutement, à l'affectation, à la formation et à la rémunération des personnels enseignants et non enseignants. Il prend également en charge certaines dépenses pédagogiques.

L'enseignement supérieur relève également de sa responsabilité. Les collectivités locales n'ont aucune compétence en la matière. La loi prévoit seulement que l'Etat fixe, après consultation des collectivités concernées, l'implantation et les aménagements des établissements d'enseignement supérieur sur leur territoire.

Les **collectivités locales** assurent la construction, la reconstruction, l'équipement et le fonctionnement des écoles (communes), des collèges (départements) et des lycées (régions).

Certaines compétences s'exercent toutefois de façon partagée.

Ainsi, la **planification scolaire** fait intervenir plusieurs acteurs dans un mécanisme complexe : le conseil régional établit, après accord des départements, le schéma prévisionnel des formations au niveau de la région. Ce schéma détermine les besoins en formation pour chaque niveau d'enseignement, en accord avec les orientations définies par le plan national. La région peut intervenir également pour définir les plans régionaux

de développement des formations de l'enseignement supérieur et est consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche. Le département établit le programme prévisionnel des investissements pour les collèges. Le conseil régional fait de même pour les lycées. Ces documents sont transmis au représentant de l'Etat qui dresse la liste annuelle des opérations de construction ou de reconstruction, la structure pédagogique de ces établissements et affecte le personnel enseignant nécessaire.

Un certain nombre de mécanismes conventionnels permettent de dépasser la répartition initiale des compétences. Ainsi, la **procédure d'appel à responsabilité** permet à une commune de se substituer au département et à la région pour des opérations de construction ou de reconstruction de collèges. De même, une compétence de maîtrise d'ouvrages de construction universitaire peut être confiée à la région par l'Etat.

Enfin, depuis la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, la compétence relative à la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles publiques peut être transférée à une communauté de communes.

Article 60

(art. L. 211-1 du code de l'éducation)

Compétences de l'Etat en matière d'éducation

Cet article tend à réécrire l'article L. 211-1 du code de l'éducation afin **d'exposer de manière claire les compétences relevant de l'Etat au titre de l'éducation**.

Cette disposition ne ferait que clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais ne modifierait pas, en elle-même, le droit en vigueur.

1. La compétence de droit commun de l'Etat

Aux termes du texte proposé par le présent article, **l'Etat aurait une compétence de droit commun en matière d'éducation**. Cette compétence concernerait l'organisation ainsi que le fonctionnement de l'éducation, qualifiée – comme en l'état actuel de l'article L. 211-1 – de service public à caractère national.

Cette compétence de droit commun, déjà affirmée par l'article L. 211-1, repose sur un fondement de nature constitutionnelle, le treizième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 disposant que « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ».

Malgré le caractère de droit commun de la compétence dévolue à l'Etat, le texte énumérerait un certain nombre de missions, qui n'auraient pas un caractère limitatif. Cette énumération n'aurait, en définitive, qu'un caractère pédagogique mais permettrait de souligner les principaux axes d'intervention de l'Etat dans sa sphère de compétence. Ces missions seraient les suivantes :

- la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ;

- la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ;

- le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de la responsabilité de l'Etat ;

- la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;

- le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif.

Dans ce cadre, le dernier paragraphe du texte proposé par cet article prévoirait la transmission, tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, d'un rapport au Parlement destiné à évaluer les effets de l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences sur le fonctionnement du système éducatif et la qualité du service rendu aux usagers.

Seraient consultés pour avis sur ce rapport :

- le conseil supérieur de l'éducation. Cette instance, exerçant des pouvoirs consultatifs et disciplinaires, prévue par l'article L. 231-1 du code de l'éducation, est notamment compétente pour connaître de toute question « *d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation* ». A ce titre, il intervient dans la fixation des objectifs et des conditions de fonctionnement du service public de l'éducation.⁹⁷ Il est donc légitime que son avis soit sollicité ;

- le conseil territorial de l'éducation nationale. Il s'agirait d'une nouvelle instance créée par l'article 61 du présent projet de loi, permettant d'associer les représentants de l'Etat, des régions, des départements, des communes, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale ;

- et le conseil national de l'enseignement agricole. Cet organe est actuellement prévu par les articles L. 814-1 et L. 814-2 du code rural, dont les

⁹⁷ Article 1^{er} du décret n° 90-468 du 7 juin 1990 relatif au conseil supérieur de l'éducation.

dispositions sont reprises à l'article L. 238-1 du code de l'éducation. Il est compétent pour délivrer des avis sur l'ensemble des questions concernant l'enseignement agricole. L'enseignement agricole faisant partie intégrante du service public de l'éducation, la consultation de ce conseil sur le rapport d'évaluation se justifie totalement.

Bien que l'institution d'un nouveau rapport du Gouvernement au Parlement semble être un penchant inexorable de la législation actuelle, force est de constater que le rapport préconisé aurait une utilité certaine. Il permettrait ainsi d'évaluer les éventuelles disparités existant sur l'ensemble du territoire national afin, le cas échéant, d'exercer des actions destinées à harmoniser les conditions dans lesquelles s'exercent les activités d'enseignement.

2. La compétence d'attribution reconnue aux collectivités territoriales

Le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-1 du code de l'éducation souligne la **compétence d'attribution des collectivités territoriales en matière d'éducation**.

En effet, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a octroyé certaines compétences aux collectivités territoriales en matière d'éducation :

- une compétence en matière de construction, reconstruction, équipement et fonctionnement des écoles, pour les communes⁹⁸, des collèges pour les départements⁹⁹, et des lycées, pour les régions¹⁰⁰ ;

- une compétence en matière de planification scolaire. La région établit en effet, après accord des départements, un schéma déterminant les besoins de formation pour chaque niveau d'enseignement, en accord avec les orientations du plan national des formations, défini par l'Etat. La région est également consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche¹⁰¹ ;

- une compétence en matière de transports scolaires pour les départements¹⁰².

L'objet du chapitre premier du présent projet de loi serait d'étendre encore les compétences actuellement reconnues aux collectivités territoriales en matière d'éducation.

⁹⁸ Articles L. 212-1 et suivants du code de l'éducation.

⁹⁹ Articles L. 213-1 et suivants du code de l'éducation.

¹⁰⁰ Articles L. 214-1 et suivants du code de l'éducation.

¹⁰¹ Article L. 214-2 du code de l'éducation.

¹⁰² Articles L. 213-11 et suivants du code de l'éducation.

Votre commission vous soumet un **amendement** rédactionnel et vous propose de d'adopter l'article 60 **ainsi modifié**.

Article 61

(art. L. 239-1 du code de l'éducation)

Conseil territorial de l'éducation nationale

Cet article tend à créer une nouvelle instance consultative au niveau central, regroupant des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales exerçant des compétences en matière d'éducation. A cette fin, l'intitulé du chapitre IX du livre II du titre III du code de l'éducation serait modifié et un article L. 239-1 serait inséré dans cette partie qui ne comprend actuellement aucune mesure législative.

L'intitulé actuel de ce chapitre – « *les autres instances consultatives* » – serait remplacé par l'intitulé suivant : « *Le conseil territorial de l'éducation nationale et les autres instances consultatives* ». Cet organe serait la seule instance consultative dont la composition, le fonctionnement et les attributions seraient définis dans la partie législative du code de l'éducation.

1. Composition et fonctionnement du conseil territorial de l'éducation nationale

Le texte proposé pour l'article L. 239-1 du code de l'éducation définirait la composition du conseil territorial de l'éducation nationale.

Cette instance comprendrait des représentants de l'Etat, des régions, des départements, des communes et, le cas échéant, des établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers exercent en effet des compétences en matière d'éducation depuis la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Ainsi, les communautés de communes peuvent exercer des compétences pour la construction, l'entretien et le fonctionnement des « *équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire* »¹⁰³. De même, les communautés urbaines exercent de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences concernant les lycées et les collèges¹⁰⁴.

Le pouvoir réglementaire serait tenu, par décret simple, de définir les règles relatives à la composition de cet organe ainsi qu'aux conditions de nomination de ses membres. Ce même décret établirait également les règles de fonctionnement du conseil territorial de l'éducation.

¹⁰³¹⁰³ Article L. 5214-16, I, 4° du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁴ Article L. 5215-20, I, 1°, d) du code général des collectivités territoriales.

2. Compétence du conseil territorial de l'éducation nationale

Le conseil territorial de l'éducation nationale nouvellement créé aurait une **compétence consultative sur toute question d'éducation intéressant les collectivités territoriales**. Cette compétence s'exercerait de manière facultative, le texte proposé précisant que le conseil « *peut être consulté* ». En revanche, il aurait un pouvoir de recommandation auprès des pouvoirs publics, dans l'hypothèse où il estimerait que des actions doivent être prises afin de favoriser l'égalité des usagers devant le service public de l'éducation.

Il serait, par ailleurs, tenu informé des initiatives prises par les collectivités territoriales dans le domaine de l'éducation et saisi pour avis du rapport d'évaluation de l'exercice des compétences décentralisées en la matière, créé par l'article 60 du présent projet de loi et qui serait désormais visé à l'article L. 211-1 du code de l'éducation.

Dans le cadre de ses travaux, le conseil territorial de l'éducation inviterait à ses travaux des représentants du personnel et des usagers. Ceux-ci ne seraient pas membres de cet organisme et, à ce titre, n'auraient pas de voix délibérante. Ils auraient cependant la possibilité d'être présents lors des travaux du conseil, leur avis sur certaines questions pouvant ainsi être recueilli par ce conseil.

Votre commission des Lois souligne que, d'une manière générale, il convient de ne pas surcharger les procédures administratives par la création de nouvelles instances consultatives, qu'elles interviennent au niveau central ou au niveau local. Dans ce contexte, elle avait d'ailleurs salué, lors de la discussion de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, la volonté du Gouvernement de procéder, par ordonnance, à la suppression et à la réorganisation des commissions administratives créées par le législateur au niveau local¹⁰⁵.

Votre commission relève, à cet égard, que les collectivités territoriales sont associées, au même titre que les enseignants, les élèves et étudiants, ainsi que les associations ayant un objet lié à l'éducation¹⁰⁶, à la définition des politiques d'éducation dans le cadre du conseil supérieur de l'éducation nationale, habilité à donner des avis sur toutes questions intéressant l'éducation¹⁰⁷. Elle reconnaît toutefois **l'importance qu'une instance de concertation directe entre l'Etat et les différentes collectivités publiques exerçant des compétences dans le domaine de l'éducation pourrait présenter** en vue d'assurer une action cohérente en matière éducative et l'évaluation des politiques d'éducation sur l'ensemble du territoire.

¹⁰⁵ Voir le rapport de notre excellent collègue Bernard Sauget n° 266 (2002-2003) au nom de la commission des Lois, pp. 62-67.

¹⁰⁶ Article L. 231-2 du code de l'éducation.

¹⁰⁷ Article L. 231-1 du code de l'éducation.

Elle s'interroge cependant sur la rédaction du texte proposé par le présent projet de loi qui prévoit que le conseil territorial de l'éducation nationale serait composé, « *le cas échéant* », de représentants des établissements publics de coopération intercommunale, alors que ces personnes publiques exercent des compétences à part entière en la matière.

Votre commission vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à supprimer cette restriction injustifiée et vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 61 **ainsi modifié**.

Article 62

(art. L. 214-1 du code de l'éducation)

Insertion des formations sociales et sanitaires dans le schéma prévisionnel des formations

Cet article tend à intégrer les formations transférées aux régions par le présent projet de loi au sein du schéma régional des formations des collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole. Pour ce faire, le premier alinéa de l'article L. 214-1 du code de l'éducation serait réécrit.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 214-1 du code de l'éducation confère à la région une compétence en matière de planification, dans la mesure où le conseil régional est tenu d'établir un « *schéma prévisionnel des formations* » dispensées dans :

- les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale ;
- les lycées professionnels maritimes ;
- les établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 811-8 du code rural. Cette catégorie recouvre les lycées d'enseignement général et technologique agricoles ainsi que les lycées professionnels agricoles.

Ce schéma comprend ces différents établissements dans la mesure où ces derniers relèvent de la compétence de la région, en application du premier alinéa de l'article L. 214-6 du code de l'éducation. Or, le présent projet de loi octroie de nouvelles compétences à la région en matière de formation professionnelle.

Compte tenu de cette extension de compétence, le champ du schéma prévisionnel des formations doit être élargi. En conséquence, ce schéma s'étendrait désormais également :

- aux établissements « *dispensant des formations sanitaires mentionnées aux articles L. 4151-7, L. 4242-1 et L. 4382-1 du code de la santé publique* ». Cette formulation vise, d'une part, les écoles formant les sages-femmes, d'autre part, les centres de formation des préparateurs en pharmacie, dont l'existence serait désormais mentionnée à l'article L. 4242-1 du code

de la santé publique compte tenu des dispositions de l'article 58 du présent projet de loi, et en dernier lieu, les centres de formation des infirmiers, des masseurs-kynésithérapeutes, des pédicures-podologues, des orthophonistes et orthoptistes, des ergothérapeutes, des audioprothésistes et lunetiers, des aides-soignants, auxiliaires de puériculture, ambulanciers et techniciens de laboratoire d'analyses de biologie médicale, qui seraient désormais visés à l'article L. 4382-1 du code de la santé publique ;

- ainsi qu'aux formations sociales « *mentionnées à l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles* ». Cette disposition décrit en effet la mission des « *établissements publics ou privés dispensant des formations sociales initiales, permanentes et supérieures* » qui forment ce qu'il est convenu d'appeler des travailleurs sociaux.

En outre, le texte viserait désormais les articles L. 813-8 et L. 813-9 du code rural, s'agissant des établissements d'enseignement agricole. Ces nouveaux renvois ont pour but de permettre au schéma de prendre en considération, non seulement les établissements publics locaux d'enseignement, mais également les établissements agricoles privés sous contrat d'association avec l'Etat, qu'il s'agisse d'enseignements de formation initiale, au sens de l'article L. 811-5 du code rural, ou d'enseignements agricoles en alternance.

En tout état de cause, le texte proposé préciserait dans une rédaction assez proche de l'actuel article 214-1 que le schéma prévisionnel des formations arrêté par le conseil régional doit prendre en compte les « *orientations nationales* », c'est-à-dire en particulier le plan national prévisionnel des formations. Ce plan doit faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans la région.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 62 **sans modification.**

Article 63

(art. L. 231-6, L. 234-1 à L. 234-3, L. 237-2, L. 335-8, L. 441-11 à L. 441-13 et L. 914-6 du code de l'éducation)

Constitution de formations restreintes et modification des compétences au sein du conseil académique de l'éducation nationale

Cet article tend à compléter diverses dispositions du code de l'éducation afin de permettre au conseil académique de l'éducation nationale de se constituer en formations restreintes et d'en étendre les compétences juridictionnelles et non juridictionnelles.

1. Constitution de formations restreintes au sein du conseil académique de l'éducation nationale

- Le premier paragraphe (I) de cet article ajouterait un nouvel alinéa à l'article L. 234-1 du code de l'éducation afin de **donner au conseil académique de l'éducation nationale la possibilité de se constituer en formations restreintes.**

Créé dans chaque académie, le conseil académique de l'éducation nationale exerce à la fois des compétences décisionnelles,¹⁰⁸ consultatives¹⁰⁹, juridictionnelles¹¹⁰ et disciplinaires.¹¹¹ L'article L. 234-1 du code de l'éducation définit la composition de cette instance et ses modalités de fonctionnement. Ces dispositions législatives sont précisées par le décret n° 85-895 du 21 août 1985 relatif aux conseils de l'éducation nationale dans les départements et les académies, ainsi que par les décrets n° 91-106, 91-107 et 91-108 du 25 janvier 1991 qui modifient les règles d'organisation et de composition de ces conseils lorsqu'ils statuent pour l'enseignement supérieur, ou interviennent en Ile-de-France ou dans les départements et régions d'outre-mer.

Le conseil académique comprend des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, ainsi que des personnels et des usagers. Compte tenu des termes de la loi, il ne peut siéger que dans sa formation ordinaire, c'est-à-dire en présence de l'ensemble des représentants.

La modification apportée par le présent paragraphe tendrait à **permettre au conseil de siéger en formations restreintes, ce qui serait de nature à améliorer les conditions de fonctionnement de ces instances et à autoriser, selon les termes de l'exposé des motifs, « les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales à discuter plus efficacement » des questions qui les concernent particulièrement.**

Il reviendra alors au pouvoir réglementaire de déterminer, en modifiant les dispositions des décrets précités, les hypothèses dans lesquelles ces formations restreintes pourront se réunir.

¹⁰⁸ Articles L. 234-3 à L. 234-5 du code de l'éducation.

¹⁰⁹ Notamment pour l'élaboration du schéma prévisionnel des formations, du plan régional de développement des formations de l'enseignement supérieur, du plan régional de développement des formations professionnelles, ainsi que du programme prévisionnel des investissements. Articles L. 214-1, L. 214-2, L. 214-13 et L. 214-5 du code de l'éducation.

¹¹⁰ Articles L. 441-3 et L. 441-7 du même code.

¹¹¹ Articles L. 234-3, L. 444-9 et L. 914-6 du code de l'éducation.

2. Modification des dispositions relatives au conseil académique de l'éducation nationale consécutive à la transformation des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a substitué aux comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, des comités départementaux de l'emploi dont les compétences ont été modifiées.

- Aux termes du deuxième paragraphe (II) de l'article 63, les dispositions de l'article L. 231-6 du code de l'éducation seraient modifiées, afin de supprimer la compétence d'appel reconnue au conseil académique de l'éducation nationale sur les décisions disciplinaires et contentieuses rendus par les comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. A cet effet, le 2° de cette disposition serait abrogé.

- Le troisième paragraphe (III) de cet article compléterait le deuxième alinéa du 4° de l'article L. 234-2 du code de l'éducation afin de prévoir la participation d'un représentant des centres de formation des apprentis au conseil académique de l'éducation nationale lorsque celui-ci exerce ses compétences disciplinaires et juridictionnelles à l'encontre de ces centres de formation ou de leurs membres.

En effet, l'article L. 234-3 du code de l'éducation donne compétence à cette instance pour prononcer des sanctions administratives à l'encontre des membres de l'enseignement ou d'établissements d'enseignement. Ces personnes peuvent également enseigner dans des centres de formation des apprentis, et il est légitime qu'un représentant de ces centres soit adjoint au conseil lors de la procédure disciplinaire. Ce représentant serait nommé par le recteur d'académie.

3. Extension de la compétence du conseil académique de l'éducation nationale en matière d'opposition à l'ouverture d'établissements d'enseignement technique privés

- Le quatrième paragraphe (IV) de l'article 63 **étendrait la compétence du conseil national de l'éducation nationale statuant en matière d'opposition à l'ouverture d'établissements privés.**

L'ouverture d'un établissement d'enseignement privé doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'autorité administrative compétente – maire ou recteur d'académie. Il peut être fait opposition à cette ouverture par le maire, le recteur, le représentant de l'Etat ou le procureur de la République, selon le cas, si elle est de nature à nuire « *aux bonnes mœurs ou à l'hygiène* ».

L'opposition est jugée, au terme d'une procédure contradictoire, par le conseil académique de l'éducation nationale en ce qui concerne

les établissements d'enseignement du premier et du second degré privés¹¹². En revanche, en l'état actuel de la législation, les oppositions à l'ouverture des établissements d'enseignement technique privés ressortissent de la compétence du comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, en vertu des dispositions de l'article L. 441-12 du code de l'éducation.

Il paraît cependant plus cohérent de conférer à un seul organe la compétence pour connaître de l'ensemble des oppositions à l'ouverture d'établissements d'enseignement privés. Dans cette perspective, le présent paragraphe unifierait donc cette compétence au profit du seul conseil académique de l'éducation nationale.

Par coordination, d'autres modifications seraient apportées à d'autres articles du code de l'éducation.

- Ainsi, le cinquième paragraphe (V) de cet article abrogerait l'article L. 237-2, relatif aux compétences et à la composition des comités départementaux de la formation professionnelle. Cette instance serait supprimée, dans un souci de simplification des dispositifs existants. Serait également supprimée la section II du chapitre VII du titre III de ce code, dans laquelle figure cette disposition.

- Le sixième paragraphe (VI) de cet article modifierait la rédaction de l'article L. 335-8 du code de l'éducation afin de supprimer la mention des comités départementaux de la formation professionnelle des instances au sein desquelles une concertation est organisée sur les structures de l'enseignement, les programmes et la sanction des études relevant des enseignements technologiques et professionnels.

- Le septième paragraphe (VII) de l'article 63 modifierait les dispositions de l'article L. 441-11 du code de l'éducation afin d'octroyer au seul recteur d'académie la compétence pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement d'enseignement technique privé, cette compétence étant actuellement exercée par un « *inspecteur de l'éducation nationale désigné par le recteur* ».

- Le huitième paragraphe (VIII) de cet article réécrirait l'article L. 441-12 du code l'éducation, afin de prendre en compte la nouvelle compétence dévolue au conseil académique pour connaître de l'opposition à l'ouverture d'établissements d'enseignement technique privés. En outre, cette modification simplifierait les conditions d'exercice de la procédure, l'appel de la décision statuant sur l'opposition n'ayant plus à être reçu par le représentant de l'Etat dans le département mais étant transmis directement au conseil supérieur de l'éducation.

- De même, le neuvième paragraphe (IX) de cet article substituerait dans le texte de l'article L. 441-13 du code de l'éducation, qui énumère

¹¹² *Articles L. 441-3 et L. 441-7 du code de l'éducation.*

les sanctions pénales applicables en cas d'ouverture d'un établissement d'enseignement technique privé sans respecter les conditions légales prévues à cet effet, la référence au conseil académique de l'éducation nationale à celle faite actuellement au comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Votre commission des Lois constate que la référence à ce comité a disparu de l'article L. 441-13 en application du II de l'article 152 de la loi précitée du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, qui lui a substitué une référence au comité départemental de l'emploi. Elle vous soumet donc un **amendement** tendant à prendre en compte cette substitution.

- En dernier lieu, le dixième et dernier paragraphe (X) de l'article 63 supprimerait les dispositions faisant référence aux compétences du comité départemental de la formation professionnelle à l'article L. 914-6 du code de l'éducation, relatif aux sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées à des personnes chargées de l'enseignement ou de la surveillance dans un établissement d'enseignement privé.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 63 **ainsi modifié**.

Article 64

(art. L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation)

Transfert aux collectivités territoriales de la propriété des biens immobiliers des collèges et lycées

Cet article tend à **transférer la propriété des biens immobiliers des collèges et des lycées respectivement aux départements et aux régions**.

La loi n° 83-662 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 2003 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a transféré à ces collectivités territoriales la compétence pour construire, reconstruire, étendre, effectuer les grosses réparations et faire fonctionner les collèges¹¹³ et les lycées¹¹⁴. Dans ce cadre, le montant moyen des dépenses d'investissement dans les collèges a été de 33.840 Francs par élève et, dans les lycées, de 68.317 Francs par élève pour la période 1988-1998, avec de fortes disparités selon les régions et les départements.

Cependant, cette compétence n'a pas nécessairement coïncidé avec le transfert de la propriété des locaux abritant ces établissements. Ainsi, les articles L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation ne confèrent aux départements et aux régions que la propriété :

¹¹³ Article L. 213-2 du code de l'éducation.

¹¹⁴ Article L. 214-6 du même code.

- des locaux dont ces collectivités ont assuré la construction ou la reconstruction avant le 1^{er} janvier 1986 ;

- ainsi que des locaux qu'elles ont construits, par la suite, dans le cadre de leurs compétences respectives.

Le présent article mènerait à son terme l'évolution engagée en 1982 et procéderait au transfert de principe de l'ensemble des bâtiments affectés aux collèges et aux lycées, respectivement aux départements et aux régions.

• Le premier paragraphe (I) de cet article compléterait l'article L. 213-3 du code de l'éducation, relatif aux biens des collèges, par deux nouveaux alinéas.

D'une part, la propriété des biens immobiliers des collèges appartenant à l'Etat serait automatiquement transférée, à titre gratuit, aux départements. Ce transfert interviendrait à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

D'autre part, les biens mobiliers des collèges appartenant aux communes ou à des groupements de communes seraient transférés, en pleine propriété à titre gratuit, aux départements. Toutefois, en cette hypothèse, ce transfert n'interviendrait pas de plein droit mais serait soumis à l'accord préalable des parties.

Dans les deux cas, ces transferts ne pourraient donner lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraire.

• Aux termes du second paragraphe (II) de cet article, l'article L. 214-7 du code de l'éducation, relatif aux compétences des régions, serait complété par deux alinéas.

Les biens immobiliers des lycées appartenant à l'Etat seraient transférés en pleine propriété et de plein droit aux régions, et ce, à titre gratuit.

Les biens immobiliers appartenant aux départements, aux communes ou à leurs groupements leur seraient également transférés. Cependant, ce transfert de propriété ne pourrait intervenir qu'avec l'accord des collectivités et groupements concernés.

Dans ces deux hypothèses, aucun droit, taxe ou honoraire ne pourrait être versé du seul fait de ce transfert.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** à cet article tendant à prévoir que le transfert de propriété des biens de l'Etat à la région s'opère également à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et vous propose d'adopter l'article 64 **ainsi modifié**.

Article 65

(art. L. 131-5, L. 131-6 et L. 212-7 du code de l'éducation)

Compétence de la commune pour définir la sectorisation des écoles publiques – Déclaration en mairie de l'établissement fréquenté par les enfants d'âge scolaire

Cet article tend à **octroyer à la commune la compétence en matière de sectorisation dans les écoles publiques** et à instituer une obligation de déclaration auprès du maire de l'établissement fréquenté par les enfants soumis à l'obligation scolaire.

• Le premier paragraphe (I) de cet article modifierait les articles L. 131-5 et L. 212-7 du code de l'éducation afin de donner au conseil municipal le pouvoir de définir la sectorisation des écoles publiques relevant de sa compétence.

Lorsque, dans une même commune, existent plusieurs écoles publiques, une sectorisation est mise en place qui détermine le ressort géographique de chacune d'entre elles. Les familles résidant dans le ressort de l'une de ces écoles doivent, en principe, y inscrire leurs enfants.

Actuellement, aux termes des articles L. 131-5 et L. 212-7 du code de l'éducation, le ressort des écoles publiques élémentaires et maternelles est déterminé par un arrêté du maire, ce dernier agissant alors comme représentant de l'Etat dans la circonscription administrative communale et non en sa qualité d'exécutif de cette collectivité territoriale.

L'objet du présent paragraphe serait de décentraliser la définition de la carte scolaire en la confiant à la commune. Ainsi, le conseil municipal déterminerait, par délibération, le ressort géographique de chaque établissement.

Votre commission des Lois approuve cette mesure de décentralisation. Elle vous soumet cependant un **amendement** de réécriture de ce paragraphe, destiné à assurer la cohérence de la rédaction de l'article L. 131-5 du code de l'éducation, qui résulterait du présent projet de loi.

• Le second paragraphe (II) de cet article tendrait à **obliger les parents d'enfants soumis à l'obligation scolaire à déclarer en mairie le lieu dans lequel l'instruction leur est donnée.** A cet effet, l'article L. 131-6 du code de l'éducation serait complété par un nouvel alinéa.

Cette disposition, issue de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire, impose au maire d'établir chaque année, au moment de la rentrée scolaire, « *la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire* ». Or, en pratique, les renseignements dont

dispose le maire sont seulement partiels et concernent, pour l'essentiel, les enfants scolarisés dans les écoles publiques.

Si ces écoles scolarisent la grande majorité des élèves, tous les enfants ne fréquentent des établissements d'enseignement publics : certains reçoivent l'instruction dans la famille tandis que d'autres, plus nombreux, sont scolarisés dans des établissements d'enseignement privés. L'institution d'une obligation de déclaration en mairie du lieu de scolarisation des enfants -école publique ou privée, enseignement dans la famille- pourrait faciliter l'établissement de la liste requise par l'article L. 131-6.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 65 **ainsi modifié.**

Article 66

(art. L. 213-1 du code de l'éducation)

Compétence du département en matière de sectorisation des collèges publics

Cet article tend à **donner aux départements la compétence pour définir la sectorisation des collèges publics.**

A l'heure actuelle, la carte scolaire des collèges est fixée par l'inspecteur d'académie de chaque département, après avis des instances de concertation. La compétence reste donc à l'Etat dans ce domaine, son exercice étant simplement déconcentré. Cependant, en pratique, l'inspecteur d'académie élabore cette carte scolaire en prenant en compte les avis du président du conseil général ainsi que des élus concernés.

• Les modifications apportées par le premier paragraphe (I) du présent article aux dispositions de l'article L. 213-1 du code de l'éducation auraient pour objet de **transférer la compétence en matière d'élaboration de la carte scolaire des collèges publics au conseil général.**

Le second alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'éducation prévoit déjà que le conseil général « *définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves* », dans le cadre du programme prévisionnel d'investissement relatif aux collèges.

Cette rédaction serait modifiée sur deux points :

- en premier lieu, le conseil général serait compétent pour arrêter « *le secteur de recrutement* » des collèges sur le territoire départemental. De fait, la définition de la carte scolaire serait totalement décentralisée ;

- en second lieu, la localisation des établissements, leur capacité d'accueil, le mode d'hébergement des élèves et le secteur de recrutement

des collèges seraient désormais définis au terme d'une procédure faisant intervenir le conseil départemental de l'éducation nationale, saisi pour avis.

En outre, pour ce faire, le conseil général devrait prendre en compte des « *critères d'équilibre démographique, économique et social* », ce qui constitue une innovation. Ce nouvel encadrement se justifie en particulier pour la sectorisation des élèves dans les différents collèges du département, qui doit effectivement être élaborée selon des critères objectifs, à commencer par le critère démographique, et doit tenter d'assurer un certain équilibre économique et social.

● En vertu du second paragraphe (II) de cet article, un nouvel alinéa compléterait le dispositif de l'article L. 213-1 du code de l'éducation, afin de **préserver la compétence de l'Etat pour assurer l'affectation des élèves dans les collèges publics.**

Compte tenu de la responsabilité de l'Etat à l'égard du service public de l'éducation, et de son rôle de garant du principe d'égalité entre les usagers de ce service public, l'affectation des élèves dans les établissements serait effectuée par le représentant de l'Etat. Cette compétence implique notamment que les services de l'Etat, et en particulier, l'inspecteur d'académie, demeureront compétents pour accorder les dérogations aux secteurs scolaires.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 66 **sans modification.**

Article 67

(art. L. 213-2, L. 213-2-1 nouveau, L. 214-6, L. 214-6-1 nouveau, L. 211-8, L. 213-2, L. 213-8, L. 214-10, L. 216-4, L. 421-23, L. 442-9 du code de l'éducation et art. L. 811-7 du code rural)

Transfert aux départements et aux régions du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées

Cet article a pour objet, d'une part, de confier aux départements et aux régions le soin d'assurer l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique dans les collèges et lycées dont ils ont la charge, d'autre part, de leur transférer le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de ces établissements.

1° Le droit en vigueur

Aux termes des articles L. 213-2 et L. 216-1 du code de l'éducation, issus des lois de décentralisation, les départements et les régions ont respectivement la charge des collèges et des lycées.

Ils en assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception,

d'une part, des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat, dont la liste est arrêtée par décret, d'autre part, des dépenses de personnels.

Ils prennent toutefois en charge la rémunération des agents de l'Etat mis à leur disposition lorsqu'ils organisent des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires des activités d'enseignement et de formation (article L. 216-1 du code de l'éducation).

Les départements et les régions se sont fortement investis dans leurs nouvelles missions. Leur part dans la dépense totale que la nation consacre à l'éducation est passée de 14 % en 1975 à 21 % en 2001, soit une progression de 50 %. L'investissement a été particulièrement important dans les régions et départements dont les lycées et collèges étaient en mauvais état ou sous-équipés. La décentralisation a ainsi permis de répondre à l'accroissement du nombre d'élèves.

Depuis 1986, date de l'entrée en vigueur du transfert, les dépenses totales (fonctionnement et investissement) consacrées par les collectivités territoriales aux lycées et collèges sont en progression constante.

Plus de **2.600 lycées relèvent des régions**. En 1986, leurs dépenses de fonctionnement représentaient 2.348 millions de francs (357,95 millions d'euros) et celles d'investissement 843 millions de francs (128,51 millions d'euros); en 2003, les régions ont consacré à ces mêmes dépenses respectivement 1 milliard et 2,4 milliards d'euros. Ainsi, en dix-sept ans, l'effort des régions en faveur des lycées a été sept fois plus important que celui de l'Etat. Plus de 300 lycées ont été ouverts dans des locaux neufs ou entièrement reconstruits depuis 1989. Dans presque toutes les régions, environ un lycée sur dix est pratiquement neuf.

Près de **5.200 collèges relèvent des départements**. En 1986, leurs dépenses de fonctionnement représentaient 2.429 millions de francs (370,30 millions d'euros) et celles d'investissement 811 millions de francs (123,64 millions d'euros); en 2000, les départements consacraient à ces mêmes dépenses respectivement 1,3 milliard et 1,8 milliard d'euros. Plus de 200 collèges ont été ouverts depuis 1988 en France métropolitaine, dont environ 190 entièrement dans des bâtiments neufs, parallèlement 350 collèges ont été reconstruits.

Sur la période, l'effort consenti par les départements en faveur des collèges a donc été six fois plus important que celui de l'Etat.

2° Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le premier paragraphe (I) du présent article a pour objet de modifier l'article L. 213-2 du code de l'éducation, afin de prévoir que les départements **assureraient l'accueil, la restauration, l'hébergement**

ainsi que l'entretien général et technique dans les collèges dont ils ont la charge.

- En conséquence, le deuxième paragraphe (II) tend à insérer un article L. 213-2-1 dans le code de l'éducation afin de prévoir que **le département assurerait le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges.**

Il est précisé que ces personnels resteraient **membres de la communauté éducative** et concourraient directement aux missions du service public de l'éducation nationale dans les conditions prévues :

- au II de l'article L. 421-23 dont la nouvelle rédaction, proposée par le X du présent article, prévoit, d'une part, que le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement pour l'exercice des compétences incombant au département ou à la région, d'autre part, que les relations entre l'établissement et sa collectivité de rattachement sont organisées par convention ;

- à l'article L. 913-1, qui prévoit déjà que les personnels administratifs, techniques, ouvriers, sociaux, de santé et de service sont membres de la communauté éducative, concourent directement aux missions du service public de l'éducation et contribuent à assurer le fonctionnement des établissements et des services de l'éducation nationale, contribuent à la qualité de l'accueil et du cadre de vie et assurent la sécurité, le service de restauration, la protection sanitaire et sociale et, dans les internats, l'hébergement des élèves.

- Symétriquement, les troisième (III) et quatrième (IV) paragraphes ont respectivement pour objet de modifier l'article L. 214-6 du code de l'éducation et d'insérer dans ce code un article L. 214-6-1, afin de prévoir que **la région assurerait :**

- d'une part, **l'accueil, la restauration, l'hébergement, ainsi que l'entretien général et technique dans les établissements dont elle a la charge ;**

- d'autre part, **le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les lycées,** tout en rappelant que ces personnels resteraient membres de la communauté éducative et concourraient directement aux missions du service public de l'éducation nationale dans les conditions précitées.

- Logiquement, le cinquième paragraphe (V) tend à réécrire les 3° et 4° de l'article L. 211-8 du code de l'éducation afin de prévoir le **transfert aux départements et aux régions de la charge de la rémunération de ces personnels mais également, de façon plus surprenante, des assistants d'éducation,** visés à l'article L. 916-1 du code de l'éducation.

• Le sixième paragraphe (VI) a pour objet de modifier l'article L. 213-2 du code de l'éducation afin de préciser que les **dépenses de personnel prises en charges par l'Etat** sont celles visées à l'article L. 211-8, c'est-à-dire :

- la rémunération du personnel enseignant des écoles élémentaires et des écoles maternelles, sous réserve des dispositions prévues à l'article L. 216-1, relatives à rémunération par les collectivités territoriales des agents de l'Etat mis à leur disposition lorsqu'ils organisent des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires des activités d'enseignement et de formation ;

- la rémunération du personnel de l'administration et de l'inspection ;

- la **rémunération du personnel des collèges et des lycées, à l'exception des personnels techniciens, ouvriers et de service et des assistants d'éducation** ;

- les dépenses pédagogiques des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale ;

- la rémunération des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Par **coordination** :

• le septième paragraphe (VII) a pour objet de modifier les articles L. 213-8 et L. 214-10 du code de l'éducation afin de préciser que, lorsque 10 % au moins des élèves d'un collège ou d'un lycée résident dans un autre département ou une autre région que celui ou celle dont relève l'établissement, une **participation aux charges de fonctionnement** et, désormais, de personnel pourrait être demandée à la collectivité de résidence ;

• le huitième paragraphe (VIII) a pour objet de modifier l'article L. 214-6 du code de l'éducation afin de prévoir que la région ne prendrait pas en charge les dépenses de personnel assumées par l'Etat en application de l'article L. 211-8 ;

• le neuvième paragraphe (IX) a pour objet de modifier l'article L. 216-4 du code de l'éducation afin de préciser que, **lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée**, une convention intervient entre le département et la région pour déterminer celle des deux collectivités qui assure non seulement les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'ensemble mais également le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service.

• Comme on l'a vu, le dixième paragraphe (X) a pour objet de modifier l'article L. 421-23 du code de l'éducation afin de prévoir :

- d'une part, que **le président du conseil général ou régional s'adresserait directement**, sans passer par les autorités académiques, **au chef d'établissement pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement** ;

- d'autre part, qu'une **convention** organiserait les relations entre l'établissement et la collectivité de rattachement, en précisant les modalités d'exercice de leurs compétences respectives en matière de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations, d'équipement et de fonctionnement matériel de l'établissement, ainsi qu'en matière d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique, en fonction des objectifs fixés par la collectivité de rattachement et des moyens qu'elle allouerait cet effet.

• Le onzième paragraphe (XI) a pour objet de modifier l'article L. 442-9 du code de l'éducation afin de prévoir le transfert aux lycées et collèges des charges afférentes à la partie de la contribution forfaitaire due aux classes des **collèges et lycées d'enseignement privés sous contrat** au titre de ces mêmes dépenses de personnel (forfait d'externat - part personnel), jusqu'alors à la charge de l'Etat

• Le douzième paragraphe (XII) a pour objet de modifier l'article L. 811-7 du code rural afin de prévoir :

- la prise en charge par l'Etat de la rémunération du personnel de direction et du personnel exerçant dans les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole, à l'exception des personnels techniciens, ouvriers et de services et des assistants d'éducation ;

- la prise en charge par la région de la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de ces établissements, à l'exception des dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat dont la liste est arrêtée par décret.

3. La position de la commission des Lois

Le transfert aux départements et aux régions des personnels, techniciens et ouvriers de service constitue la conséquence logique de la décentralisation des moyens d'investissement et de fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement.

Il avait été envisagé par la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, tandis que la Commission pour l'avenir

de la décentralisation préconisait une simple mise à disposition (proposition n° 22).

Les avantages attendus sont en effet nombreux : cohérence et clarté dans l'exercice des compétences, meilleure évaluation des besoins et aptitude à y répondre plus rapidement.

Des emplois de personnels administratifs devraient également être transférés afin d'assurer la gestion des agents concernés.

Les corps concernés par le transfert regroupaient **96.282 agents** en 2003, répartis entre les ouvriers d'entretien et d'accueil (OEA, 68 % des effectifs transférés), les ouvriers professionnels (OP, 23 % des effectifs), les maîtres-ouvriers (MO, 8,5 % des effectifs) et les techniciens de l'éducation nationale (TEN, 222 personnes). Les agents non titulaires représenteraient 9 % des effectifs. 956 équivalents temps plein seraient actuellement affectés à la gestion de ces agents.

La procédure de transfert régie par le titre V du présent projet de loi prévoit qu'au plus tard deux ans après la date de publication du décret de partition définitive des services, les fonctionnaires d'Etat mis à disposition pourraient faire connaître leur option : soit demander leur intégration au sein de la fonction publique territoriale soit demander à être placés en position de détachement sans limitation de durée.

La perspective de la création d'un cadre d'emploi spécifique, dans la fonction publique territoriale, pour accueillir ces agents a été évoquée. Revendiquée par certaines organisations syndicales, elle est redoutée par les élus locaux en raison des lourdeurs de gestion qu'elle ne manquerait pas d'impliquer. La décision relève de la compétence du pouvoir réglementaire. Aussi votre rapporteur appelle-t-il l'attention du Gouvernement sur la nécessité de tenir compte de l'ensemble des arguments évoqués.

Si elle juge justifié le transfert des TOS, votre commission des Lois vous soumet, en premier lieu, un **amendement** au V de cet article **tendant à supprimer la prise en charge par les départements et les régions des rémunérations des assistants d'éducation employés dans les collèges et lycées.**

L'article L. 916-1 prévoit un recrutement direct par les établissements publics locaux d'enseignement et les écoles régionales du premier degré des assistants d'éducation pour y exercer des fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves et d'aide à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés, pendant et en dehors du temps scolaire.

Toutefois, il apparaît qu'en vertu des dispositions de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat, les emplois occupés par les assistants d'éducation,

les maîtres d'internat et les surveillants d'externat des établissements d'enseignement **font partie des emplois permanents de l'Etat et doivent donc, à ce titre, être rémunérés par lui**, même si aucune mention relative à leur rémunération ne figure expressément dans la loi n° 2003-40 du 30 avril 2003.

Le présent projet de loi ne prévoit pas le transfert aux collectivités territoriales des missions exercées par les assistants d'éducation qui, définies par la loi du 30 avril 2003 précitée, semblent étrangères aux missions d'accueil de restauration et d'hébergement transférées. **Il n'y a donc pas lieu de prévoir leur rémunération par les collectivités territoriales.**

En deuxième lieu, votre commission des Lois vous soumet un **amendement ayant pour objet de renforcer les liens entre les chefs d'établissement des collèges et lycées et leurs collectivités de rattachement**, en indiquant :

- d'une part, que la convention entre l'établissement et le département ou la région précise les modalités d'exercice des compétences respectives des parties, en fonction des objectifs fixés par la collectivité de rattachement et des moyens qu'elle alloue à l'établissement à cet effet ;

- d'autre part, que le chef d'établissement est chargé de la mettre en oeuvre et de rendre compte de son exécution.

Enfin, elle vous soumet un **amendement** de coordination et de simplification au XII de cet article.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 67 **ainsi modifié.**

Article additionnel après l'article 67

(section 3 nouvelle et art. L. 213-7 nouveau du chapitre III du titre Ier du livre II du code de l'éducation, art. L. 541-1, L. 541-2 et L. 542-2 du même code)

Transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'insérer une section 3, composée d'un article L. 213-7 dans le chapitre III du titre Ier du livre II du code de l'éducation, afin de **confier aux départements la responsabilité de la médecine scolaire.**

A la rentrée scolaire 2002, on comptait environ, 1.200 médecins scolaires, soit un taux d'encadrement d'un médecin pour 5 730 élèves.

Le rapprochement de la médecine scolaire et de la protection maternelle et infantile et de la médecine scolaire permettrait d'améliorer le suivi sanitaire des enfants et des adolescents.

Il contribuerait à une meilleure intégration scolaire et à une prise en charge plus efficace des enfants et des adolescents handicapés ou souffrant d'une maladie chronique.

Les départements assureraient ainsi un suivi global de la santé des enfants et des jeunes, depuis la naissance jusqu'à la sortie du système scolaire.

Seraient concernés par ce transfert les médecins scolaires, qui appartiennent actuellement au corps des médecins de l'éducation nationale régi par le décret du 27 novembre 1991, y compris les actuels médecins-conseillers auprès des inspections d'académie et les secrétaires médicaux. Les infirmières et les assistantes sociales en seraient exclues.

Les médecins présentent en effet la particularité de ne pas être placés sous l'autorité des chefs d'établissements et de disposer de l'indépendance que leur confère leur discipline.

Il est donc apparu à votre commission des Lois que leur transfert ne devrait pas remettre en cause les négociations conduites à l'été dernier entre le Gouvernement et les organisations syndicales.

En conséquence, elle vous propose d'insérer un **article additionnel** après l'article 67.

Article 68

Transfert aux départements et aux régions des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'Etat

Cet article a pour objet de prévoir le transfert aux départements et aux régions de la propriété et de la charge du fonctionnement des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'Etat en application de l'article L. 211-4 du code de l'éducation.

Le décret n° 85-349 du 20 mars 1985 a fixé la liste de ces établissements, certains relevant du ministère de l'agriculture, les autres du ministère de l'éducation nationale.

Ces derniers se divisent en deux catégories : d'une part, les établissements à sections binationales ou internationales au nombre de dix ; d'autre part, les établissements à statut spécifique au nombre de six.

Le transfert prévu par le présent article interviendrait à la date d'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2005. Il concernerait sept lycées et cinq collèges : le lycée d'état franco-allemand de Buc (Yvelines), le lycée d'Etat d'Hennemont à Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), les collèges et les lycées à sections internationales de Ferney-Voltaire (Ain), de Sèvres (Hauts-de-Seine), de Strasbourg (Bas-Rhin), de Valbonne (Alpes-

Maritimes) ainsi que les collège et lycée d'Etat de Font-Romeu (Pyrénées orientales).

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 68 **sans modification**.

Article 69

(art. L. 422-1, L. 422-2, L. 422-3 nouveau du code de l'éducation et art.L. 811-8 du code rural)

Transformation de certains établissements d'enseignement du second degré en établissements publics locaux d'enseignement

Cet article a pour objet de prévoir la transformation de certains établissements d'enseignement du second degré en établissements publics locaux d'enseignement.

En effet, certains établissements d'enseignement du second degré ne sont pas encore constitués en établissements publics locaux d'enseignement, dans la mesure où ils étaient gérés par une commune ou un département à la date du 1^{er} janvier 1986. L'exposé des motifs du projet de loi indique qu'à la rentrée 2002, vingt-neuf établissements restaient concernés sur l'ensemble du territoire national, dont vingt situés à Paris.

Ces établissements sont privés de la personnalité morale et de l'autonomie financière dont jouissent les établissements publics locaux d'enseignement.

Le présent article a pour objet prévoir que la collectivité qui en assume la gestion puisse obtenir de plein droit la transformation du collège ou du lycée concerné en établissement public.

Pour éviter un transfert de charge trop brutal en direction de la collectivité de rattachement du nouvel établissement public, la commune ou le département serait tenu - sauf accord contraire des collectivités intéressées - d'assumer la responsabilité et le financement des charges relevant de la collectivité de rattachement : grosses réparations, fonctionnement, personnel et équipement, pour une durée ne pouvant être inférieure à six ans.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 69 **sans modification**.

Article 70

(art. L. 212-8 et L. 442-13-1 nouveau du code de l'éducation)

Prise en charge des dépenses de fonctionnement des écoles publiques et privées par les établissements publics de coopération intercommunale

Cet article a pour objet de clarifier les conséquences emportées par le transfert des dépenses de fonctionnement des écoles publiques à un établissement public de coopération intercommunale.

L'article L. 212-4 du code de l'éducation confie aux communes la **charge des écoles publiques**. Elles sont propriétaires des locaux et en assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement.

En application des articles L. 212-2 et L. 212-5, **chaque commune n'est tenue de supporter les dépenses de fonctionnement des écoles publiques établies sur son territoire que pour les élèves résidant dans la commune.**

Lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence ou, à défaut, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département pris avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

- Le premier paragraphe (I) du présent article a pour objet de compléter le premier alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, afin de préciser que, lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un **établissement public de coopération intercommunale**, le territoire des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application de ces dispositions, au territoire de la commune d'accueil, l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement devant être délivré par le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le cinquième alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser, d'une part, les cas dans lesquels une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées aux obligations professionnelles des parents, à l'inscription d'un frère ou d'une soeur dans un établissement scolaire de la même commune, ou à des raisons médicales, d'autre part, la procédure d'arbitrage par le représentant de l'Etat dans le département en l'absence d'accord.

• Le deuxième paragraphe (II) a pour objet de réécrire cette disposition afin de prévoir que, lorsque le fonctionnement des écoles publiques a été transféré à un établissement public de coopération intercommunale, le président de cet établissement est substitué au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil et accepter la participation financière.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** d'ordre rédactionnel afin de viser le transfert des dépenses de fonctionnement des écoles publiques à un établissement public de coopération intercommunale et le fonctionnement de ces écoles.

Il est également précisé que le décret en Conseil d'Etat ne pourrait faire obstacle à l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, selon lesquelles la scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause par l'une ou l'autre d'entre elles avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire de cet enfant commencées ou poursuivies durant l'année scolaire précédente dans un établissement du même cycle de la commune d'accueil.

Sur ce point, votre commission des Lois vous soumet également un **amendement** d'ordre rédactionnel.

• Enfin le troisième et dernier paragraphe (III) du présent article a pour objet d'insérer un article L. 442-13-1 dans le code de l'éducation afin de prévoir la **substitution d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, dans les droits et obligations de ses communes membres à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'Etat un contrat d'association ou un contrat simple.**

En application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association sont prises en charges dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. Le décret n° 60-389 du 22 avril 1960 relatif au contrat d'association à l'enseignement public passé par les établissements d'enseignement privés fixe les modalités de cette prise en charge.

L'article L. 442-12 prévoit pour sa part que les communes peuvent participer, dans des conditions définies par décret, aux dépenses des établissements privés sous contrat simple.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 70 **ainsi modifié.**

Article 71

(chapitre VII du titre V du livre VII et art. L. 757-1 du code de l'éducation)

Transfert aux régions des écoles nationales de la marine marchande

Cet article a pour objet de prévoir le transfert aux régions des écoles nationales de la marine marchande.

Implantées au Havre, à Saint-Malo, Nantes et Marseille, les écoles nationales de la marine marchande sont des **établissements publics nationaux dotés de l'autonomie financière**.

Aux termes de la loi du 19 mars 1958, codifiée à l'article L. 757-1 du code de l'éducation, elles ont pour objet de préparer aux carrières d'officiers de la marine marchande. Plus récemment, un plan national de spécialisation leur a confié la possibilité de développer des formations en liaison avec leur environnement économique ou correspondant à des besoins nouveaux.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, les contrats de plan Etat-régions ont prévu « *un ambitieux programme de rénovation immobilier d'un montant de 12,5 millions d'euros. Les régions ont démontré par ces engagements financiers, leur intérêt pour les Écoles nationales de la marine marchande et il est proposé de leur transférer la pleine responsabilité des quatre écoles.*

« En effet, elles s'inscrivent dans une logique de bassin d'emploi et confortent la vocation maritime de leur lieu d'implantation dont elles peuvent être une vitrine technologique attractive ; leurs liens avec le tissu économique régional –portuaire et maritime- sont traditionnels et se renforcent par des initiatives conjointes notamment en matière d'offres de formation, en avec les universités, les écoles d'ingénieurs ainsi que les chambres de commerce et d'industrie, dans des domaines allant très au-delà de leur vocation première : la formation des officiers de la marine marchande ; les régions participent déjà à la rénovation de la modernisation des bâtiments et des équipements pédagogiques. »

- Le premier paragraphe (I) a pour objet de modifier l'intitulé du chapitre VII du titre V du livre VII du code de l'éducation, afin de supprimer la mention selon laquelle les écoles de la marine marchande sont des écoles nationales.

- Le second paragraphe (II) tend à réécrire l'article L. 757-1 du même code afin de transformer ces écoles en **établissements publics régionaux relevant de la catégorie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel** dénommés instituts et écoles.

Aux termes des articles L. 715-1 à L. 715-3 du code de l'éducation, ces instituts et écoles sont administrés par un conseil d'administration assisté par un conseil scientifique et un conseil des études et dirigés par un directeur.

Les **règles d'administration** des écoles de la marine marchande seraient celles les mêmes, sous réserve d'adaptations prévues par un décret en Conseil d'Etat.

Les **régions** intéressées prendraient en charge le financement du fonctionnement et de l'investissement des écoles de la marine marchande, à l'exception des dépenses pédagogiques prises en charge par l'Etat.

Par convention avec ce dernier, elles assureraient les formations des personnes appelées à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire.

Telle serait leur contribution au service public de la formation des officiers de la marine marchande et des personnels appelés à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire.

L'**Etat** resterait compétent pour :

- fixer les conditions d'accès aux formations des officiers de la marine marchande, ainsi que des personnels appelés à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire ;

- déterminer les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des étudiants ;

- délivrer les diplômes ou les attestations suivant la nature de la formation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 71 **sans modification**.

CHAPITRE II LE PATRIMOINE

Le présent chapitre organiserait la décentralisation des compétences en matière de patrimoine, en transférant la responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel (article 72), la propriété de certains monuments protégés appartenant à l'Etat (article 73), et en permettant, à titre expérimental, le transfert de la gestion de crédits relatifs à la restauration et l'entretien de biens classés ou inscrits (article 74).

Article 72

Compétences en matière d'inventaire général du patrimoine culturel – Extension du « porter à connaissance » en matière d'urbanisme aux études techniques relatives à l'inventaire général du patrimoine culturel

Cet article tend à **donner une base légale à l'inventaire général du patrimoine culturel, tout en transférant la réalisation à la région, sous la direction scientifique d'un organisme à caractère national.**

1. Le droit en vigueur

L'inventaire général du patrimoine culturel, dénommé auparavant « inventaire général des richesses artistiques et monumentales de la France » a été créé en 1964, sous l'impulsion du Ministre de la culture de l'époque, André Malraux.

A cet effet, une commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France fut instituée par le décret n° 64-203 du 4 mars 1964. Pour autant, aucune définition légale de l'inventaire n'était donnée par ce texte.

Ce décret fut abrogé par le décret n° 85-410 du 3 avril 1985, actuellement en vigueur, relatif à la Commission nationale de l'Inventaire général de monuments et des richesses artistiques de la France. L'article premier de ce texte donne des indications indirectes sur la nature de l'Inventaire en énonçant en effet que la commission nouvellement instituée « émet des avis et formule des propositions sur l'organisation des travaux de recensement et d'étude concernant les biens culturels matériels ».

Le travail matériel d'inventaire est réalisé par les services déconcentrés du ministère de la culture. Dès 1964, le travail d'inventaire était ainsi conduit par des commissions régionales sous l'autorité du préfet. Il est actuellement exercé par les personnels des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Toutefois, les collectivités territoriales sont déjà associées au travail d'inventaire dans le cadre de conventions sous forme de fonds de concours, de mise à disposition de personnels, voire de création de services territoriaux de l'Inventaire.

L'avancement des travaux de l'inventaire est actuellement très inégal dans les différentes parties du territoire national. Si, dans certaines régions, l'inventaire est très avancé¹¹⁵, dans d'autres il est encore parfois balbutiant. Ainsi, après près de 40 ans de fonctionnement, seules 9.181 communes ont été inventoriées de façon systématique et intégralement référencées dans les bases de données à caractère national que sont Mérimée, Palissy et Mémoire. A un

¹¹⁵ *Tel est le cas, en particulier, en région Bretagne et en région Haute-Normandie.*

tel rythme, il faudrait donc encore plusieurs dizaines d'années pour assurer l'inventaire exhaustif de tous les éléments du patrimoine français.

Conscient de cette situation, **le législateur a, en 2002, institué un mécanisme d'expérimentation permettant aux collectivités territoriales qui le demandent d'assurer la conduite de l'inventaire sur leur territoire.** L'article 111 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ainsi autorisé ces collectivités à solliciter un transfert de compétence, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et pour une durée maximum de trois ans.

La commission « Patrimoine et décentralisation », présidée par M. Jean-Pierre Bady, a néanmoins préconisé une décentralisation pure et simple, sans expérimentation, de l'inventaire général, l'Etat conservant toutefois une compétence en matière de contrôle scientifique et technique sur les opérations d'inventaire¹¹⁶. Le présent article reprend, pour l'essentiel, ces orientations.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

a) La définition formelle de l'objet de l'Inventaire

• **Le premier paragraphe (I) du présent article définirait pour la première fois dans un texte juridique le contenu de l'inventaire général du patrimoine culturel.**

L'inventaire aurait désormais pour objet de « *recenser, d'étudier et de faire connaître les éléments du patrimoine* » qui présentent un intérêt « *scientifique, culturel ou pour l'aménagement des territoires* ».

Une telle définition correspondrait, en définitive, aux caractères et à l'objet actuels de l'inventaire. Ainsi, dans une notice de présentation de l'inventaire, publiée en 1964, celui-ci était défini comme consistant « *dans un contexte de recherche scientifique pure, excluant toute préoccupation d'ordre administratif ou fiscal, à recenser, à étudier et à faire connaître toute œuvre qui, du fait de son caractère artistique, historique ou archéologique constitue un élément du patrimoine national* ». ¹¹⁷

De fait, l'inventaire général du patrimoine culturel porte actuellement sur :

- des éléments immobiliers (édifices de tous ordre et objets réputés immeubles par destination, tels que portails sculptés, vitraux, retables, etc...) ;

¹¹⁶ « Pour une politique nationale du patrimoine », rapport de la Commission « Patrimoine et décentralisation », remis le 18 novembre 2002 au ministre de la culture.

¹¹⁷ L'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, 1964, p. 17.

- des éléments mobiliers (tableaux, collections, œuvres précieuses, plans, pièces d'archives intéressant l'art français, etc...).

La nature de l'inventaire ne se trouverait donc pas véritablement modifiée par la définition donnée par le présent article. Mais ce dernier donnerait désormais une définition claire de la mission qui lui est dévolue par les pouvoirs publics.

b) La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat

• Le deuxième paragraphe (II) confierait à la région ou à la collectivité territoriale de Corse la responsabilité de la conduite de l'inventaire sur son territoire.

Qualifiée par la commission « patrimoine et décentralisation » de « *facteur certain de dynamisme* », ¹¹⁸ la **décentralisation de la conduite des travaux d'inventaire aux collectivités territoriales ne peut qu'être approuvée.**

En revanche, **votre commission s'interroge sur le choix de la région comme collectivité territoriale responsable.**

- L'octroi de la compétence à la région

La commission Bady avait justifié le choix de la région, comme bénéficiaire du transfert de compétences, par des considérations à la fois juridiques et techniques.

D'une part, la région est d'ores et déjà responsable de l'aménagement du territoire ¹¹⁹ et du tourisme. ¹²⁰ Or, dans une mesure importante, la conduite d'un inventaire patrimonial peut constituer un moyen réel de connaissance du territoire régional et le point de départ d'actions particulières en matière touristique ou d'aménagement du territoire.

En outre, la région a été chargée, par l'article 109 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains d'effectuer l'inventaire des richesses naturelles.

D'autre part, au titre des considérations plus techniques, le cadre régional correspondrait mieux à l'actuelle répartition des effectifs chargés de conduire les travaux d'inventaire pour le compte de l'Etat. Ces personnels sont regroupés dans les directions régionales de l'action culturelle et leur caractère interdisciplinaire pourrait rendre complexe et inefficace leur répartition au niveau départemental.

¹¹⁸ Rapport précité, p. 17.

¹¹⁹ Voir le 2^{ème} alinéa de l'article L. 4221-3 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁰ Article 33 de 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.

Le choix de la région est retenu dans le présent projet de loi. Celle-ci serait responsable de l'inventaire sur son territoire. Dans ce cadre, elle serait tenue d'élaborer un rapport annuel recensant les opérations d'inventaire effectuées durant l'année écoulée.

Toutefois, l'Etat conserverait la possibilité de réaliser certaines opérations en la matière au plan national. En effet, plusieurs actions peuvent être conduites par l'Etat en matière d'inventaire des richesses culturelles de la France. Le ministère de la culture peut ainsi entreprendre, avec d'autres ministères, des opérations d'inventaires.¹²¹ Les unités mixtes de recherche du Centre national de la recherche scientifique peuvent également entamer certaines opérations. Enfin, l'Etat met en œuvre certaines politiques de recensement programmées au niveau européen¹²². Le transfert de compétence en matière d'inventaire général ne doit pas faire obstacle à l'exercice de telles actions.

Votre commission des Lois estime que la **responsabilité de l'inventaire doit être donnée au niveau de collectivités territoriales le plus pertinent**. Il convient, en effet, de déterminer si la région est la mieux à même d'assurer le développement des opérations d'inventaire sur l'ensemble du territoire national. Sur ce point, **vosre commission estime préférable de transférer la charge en matière d'inventaire aux départements**.

Cette position était déjà celle de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, qui avait préconisé « *le transfert de la compétence en matière d'inventaire aux départements avec transfert des personnels concernés* »¹²³. Telle était également la position de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation, présidée par M. Jean-Paul Delevoye¹²⁴.

Votre commission souligne que les départements ont, lors des assises des libertés locales, sollicité l'octroi de cette compétence. Dans certains départements, les opérations d'inventaire sont ainsi largement avancées¹²⁵. En outre, certains départements ont d'ores et déjà créé, au sein de leurs services, des postes dans le domaine de l'inventaire. Ainsi, l'Isère a créé une équipe de onze personnes chargée d'assurer les opérations d'inventaire général du patrimoine, le Maine-et-Loire, quatre emplois, et le Cher trois emplois.

Il serait contre-productif d'enlever aux départements des responsabilités qu'ils ont jusqu'ici exercées avec maîtrise et pour lesquels ils revendiquent à juste titre une compétence.

¹²¹ Comme, par exemple, l'inventaire des phares et balise, conduit conjointement avec les services du ministère de l'équipement.

¹²² Comme, par exemple, l'inventaire du patrimoine industriel.

¹²³ Proposition n° 29 du rapport au Premier ministre : « Refonder l'action publique locale ».

¹²⁴ Proposition n° 33. Voir également le rapport précité, p. 529.

¹²⁵ Tel est le cas : du Loir-et-Cher, de la Seine-Maritime, du Maine-et-Loire, des Yvelines, ou du Val-de-Marne

Votre commission des Lois vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à attribuer la compétence en matière d'inventaire aux départements.

- La délégation de l'exercice de la compétence à d'autres collectivités territoriales

Le texte proposé autoriserait la région ou la collectivité territoriale de Corse à **confier aux collectivités territoriales qui lui en feraient la demande, la conduite des opérations d'inventaire sur leur territoire.** A cet effet, les collectivités intéressées concluraient des conventions avec la région. Par cette délégation, la conduite effective des travaux d'inventaire serait contractuellement confiée aux départements ou aux communes qui le souhaiteraient.

L'amendement présenté par votre commission des Lois, tendant à octroyer aux départements la compétence en matière d'inventaire, prévoit, par coordination la suppression de **la possibilité de leur déléguer l'exercice de cette compétence, ce dispositif étant devenu sans objet.**

• Le troisième paragraphe (III) du présent article prévoirait un **encadrement de l'Etat sur les conditions d'élaboration de l'inventaire ainsi que sur les conditions de diffusion et de conservation des données recueillies.**

La commission « patrimoine et décentralisation » avait souligné l'intérêt d'un tel encadrement.

Il importe en effet qu'une coordination soit effectuée au niveau national afin que les différents travaux d'inventaire conduits dans chaque collectivité territoriale puissent être facilement rassemblés afin d'aboutir à une œuvre de dimension nationale. Par ailleurs, il semble plus réaliste d'assurer la diffusion des résultats de l'inventaire au niveau national.

Dans ce contexte, le présent paragraphe prévoirait qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait :

- les normes d'inventaire ;
- les conditions de diffusion et de conservation des informations recueillies.

Dans tous les cas, le texte préciserait que les informations recueillies lors des opérations d'inventaire seraient remises à l'Etat en vue de leur mise à disposition au public. Ainsi, ces informations permettraient d'alimenter les bases de données existantes telles que Mérimée ou Palissy. Cette remise n'entraînerait aucun droit, notamment au titre de la propriété intellectuelle, au profit des collectivités ayant recueillies ces données.

Le second alinéa du présent paragraphe prévoirait l'exercice d'un contrôle « scientifique et technique » de l'Etat sur les opérations d'inventaire. Un contrôle de la qualité de l'inventaire s'avère en effet nécessaire, et par souci de cohérence, il convient qu'il soit assuré par l'Etat. Les modalités de ce contrôle seraient fixées par décret en Conseil d'Etat.

c) L'institution de conseils scientifiques régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel

• Le quatrième paragraphe (IV) du présent paragraphe instaurerait, dans chaque région, **un organisme à vocation scientifique** ayant pour objet de délivrer des avis sur toute question relative à l'inventaire général du patrimoine.

Ce conseil serait compétent pour donner deux types d'avis :

- un avis sur le programme d'inventaire dans la région et l'évaluation de ses résultats, qui serait donné chaque année lors de l'établissement du programme d'action. A cet effet, il serait d'ailleurs rendu destinataire du rapport annuel élaboré par la région retraçant les opérations d'inventaire ayant eu lieu sur le territoire ;

- plus généralement, un avis sur toute question relative à l'inventaire du patrimoine à la demande du préfet de région, du président du conseil régional ou de l'exécutif d'une collectivité conduisant ou souhaitant conduire une opération d'inventaire sur son territoire.

Une délibération du conseil régional fixerait la composition et les modalités de désignation des membres de ce conseil.

Votre commission des Lois estime que **la création de ce nouvel organe, dans chaque région, serait un facteur d'alourdissement de la procédure d'inventaire général du patrimoine**. En outre, les régions devraient avoir, au niveau de l'administration centrale, les interlocuteurs -notamment au sein de la DAPA ou d'un conseil scientifique créé par décret au niveau national- susceptibles de répondre à leurs interrogations en matière scientifique.

Elle vous propose, en conséquence, de **supprimer par amendement** ces conseils scientifiques régionaux de l'inventaire général du patrimoine.

d) Direction des services chargés des opérations d'inventaire

• Le cinquième paragraphe (V) du présent article imposerait **des conditions de capacité professionnelle particulières pour la personne chargée de la direction des services des collectivités territoriales compétents en matière d'inventaire**.

La direction des opérations d'inventaire sur le terrain implique en effet un savoir-faire particulier. Pour être totalement exhaustives et exploitables, les opérations de recensement doivent être conduites de manière scientifique.

En conséquence, le texte proposé prévoit que la direction des services chargés des opérations d'inventaire du patrimoine serait confiée :

- soit à un membre de l'un des corps ou cadres d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à exercer des missions à caractère scientifique liées au patrimoine culturel. Il s'agirait, en particulier, du corps des conservateurs du patrimoine et d'attachés de conservation de la fonction publique territoriale, ainsi que du corps des conservateurs du patrimoine ou des architectes urbanistes de la fonction publique d'Etat.

- soit à une personne titulaire d'un diplôme figurant sur une liste définie par décret en Conseil d'Etat. Dans cette liste pourraient figurer le diplôme de fin d'études délivré par l'Ecole du Louvre et le diplôme d'architecte DPLG.

e) Transfert des droits et obligations des conventions passées avec l'Etat dans le domaine de l'inventaire

• Aux termes du sixième paragraphe (VI) du présent article, il y aurait **transfert aux régions des droits et obligations résultant, pour l'Etat des conventions qu'il aurait conclu avec des collectivités territoriales ou leurs groupements afin d'assurer les travaux d'inventaire.**

En effet, les services de l'Etat ont développé une politique contractuelle permettant d'associer et de faire participer les communes, les départements et leurs groupements aux travaux en matière d'inventaire du patrimoine culturel.

Une centaine de conventions -qui peuvent être des conventions spécifiques, des conventions de développement culturel ou d'agglomérations- ont, à ce jour, été conclues entre l'Etat et les collectivités territoriales pour la conduite des opérations d'inventaire. Elles lient l'Etat aux régions, départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale ou parcs naturels.¹²⁶

Dans la mesure où, par un précédent amendement, votre commission a proposé de substituer la compétence du département à celle de la région en matière d'inventaire, elle vous propose, par coordination, un **amendement tendant à prévoir le transfert des droits et obligations résultant de ces conventions au profit du département.**

¹²⁶ Ainsi, des conventions ont été conclues avec 8 régions, 35 départements, 35 communes, 9 établissements publics de coopération intercommunale et 8 parcs naturels.

f) Extension du « porter à connaissance » en matière d'urbanisme aux études techniques en matière d'inventaire général du patrimoine culturel

● Le septième et dernier paragraphe (VII) du présent article modifierait l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme afin de prévoir que le **préfet porterait désormais à la connaissance des communes et de leurs groupements les études techniques relatives à l'inventaire général du patrimoine culturel.**

Cette disposition du code de l'urbanisme, résultant de la révision opérée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain, impose en effet au préfet de département de porter à la connaissance des autorités chargées de la délivrance des autorisations en matière d'urbanisme « *les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences* ».

Il s'agit, avant tout, des informations à caractère juridique qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'occupation des sols.¹²⁷

Toutefois, cette transmission d'informations assurée par le préfet s'étend également à des documents de nature purement technique. Le troisième alinéa de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme dispose actuellement que le préfet porte « *notamment* » à la connaissance des communes et groupements les « *études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement* ».

L'objet du présent paragraphe serait donc d'assurer également la transmission par le préfet des études techniques effectuées en matière d'inventaire général du patrimoine et ce, conformément aux propositions présentées par la commission Bady.¹²⁸

Les considérations en matière de patrimoine culturel peuvent en effet être prises en compte par les autorités compétentes en matière d'urbanisme lors de la détermination des plans locaux d'urbanisme, voire lors de la délivrance d'autorisations individuelles.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 72 **ainsi modifié.**

¹²⁷ Par exemple, existence d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), d'un projet d'intérêt national ou d'une directive territoriale d'aménagement couvrant tout ou partie du territoire communal.

¹²⁸ Rapport précité, p. 19.

Article 73

Transfert aux collectivités territoriales de la propriété de certains monuments historiques appartenant à l'Etat ainsi que des objets mobiliers qu'ils renferment

Cet article tend à permettre le **transfert à titre gratuit aux collectivités territoriales de la propriété d'immeubles, appartenant à l'Etat, inscrits ou classés au titre de la législation sur les monuments historiques. Ce transfert de propriété s'étendrait également aux objets mobiliers que renferment ces immeubles.**

1. Le droit en vigueur

La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques institue un régime de protection au profit des biens immobiliers ou mobiliers qui présentent un intérêt public « *au point de vue de l'histoire de l'art* ». Le classement d'un bien au titre des monuments historiques est opéré, à l'initiative du ministre de la culture, par un arrêté de ce dernier. L'inscription est effectuée, quant à elle, par le préfet de la région dans laquelle est situé le bien.

L'Etat est actuellement propriétaire de 153 sites, domaines et monuments historiques. 86 d'entre eux sont gérés directement par le Centre des monuments nationaux, établissement public institué par le décret n° 95-462 du 25 avril 1995 portant statut du Centre des monuments nationaux. Le Centre des monuments nationaux est, quant à lui, propriétaire de six monuments classés ou inscrits résultant de dons ou legs faits à son profit.

L'Etat est, en sa qualité de propriétaire de ces monuments, responsable de leur entretien, de leur restauration et de leur mise en valeur auprès du public.

Or, le patrimoine architectural constitue une richesse que les collectivités territoriales ont, depuis longtemps, souhaité également mettre en valeur. Le transfert de la propriété de ces monuments situés sur leur territoire ou dans leur ressort géographique leur permettrait de renforcer leur intervention en la matière. Parallèlement, l'Etat pourrait recentrer son action sur les monuments qui présentent un intérêt symbolique plus marqué au plan national.

Fort de ce constat, la commission Bady a ainsi proposé le transfert aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient de certains monuments inscrits ou classés, appartenant à l'Etat¹²⁹. A cette fin, le ministre de la culture a institué, en juillet 2003, une commission, présidée par le professeur René Rémond et composée de personnalités qualifiées ainsi que de parlementaires.

¹²⁹ *Rapport précité, pp. 31-33.*

Cette commission s'est efforcée de recenser l'ensemble des monuments de l'Etat inscrits ou classés relevant de la responsabilité du ministère de la culture aux fins de déterminer les immeubles dont la propriété pourrait, le cas échéant, être transférée aux collectivités territoriales.

Pour ce faire, plusieurs critères ont été utilisés, à commencer par la valeur symbolique de certains édifices, l'importance architecturale ou historique au plan national ou local, ou l'affectation du bien immobilier à des administrations de l'Etat. La commission devrait rendre son rapport en novembre au ministre de la culture.

Les dispositions du présent article du projet de loi s'inscrivent dans ce contexte.

2. Le dispositif du projet de loi

a) Champ d'application et modalités du transfert des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques

● Aux termes du premier paragraphe (I) de cet article, **la propriété des immeubles classés ou inscrits** au titre de la législation sur les monuments historiques, **appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics et figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat, pourrait être transférée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.**

Cette liste s'inspirerait, en réalité, des conclusions de la commission présidée par M. René Rémond. En conséquence, ce transfert ne porterait, dans un premier temps, que sur les biens affectés au ministère de la culture. Le transfert de propriété d'un bien immobilier classé ou inscrit entraînerait de plein droit le transfert de propriété des biens mobiliers qu'il renferme, sous réserve néanmoins des biens qui n'appartiendraient pas à l'Etat ou au Centre des monuments français.

Toutefois, ne serait pas concernés par ce transfert les biens dont les clauses de dons ou de legs faits au profit du Centre des monuments français ou de l'Etat excluraient tout transfert de propriété.

Ce transfert interviendrait à titre gratuit, sans qu'aucun frais, indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire ne puisse être sollicité à cette occasion.

Le second alinéa du présent paragraphe définirait la procédure au terme de laquelle la propriété des biens pourrait être transférée aux collectivités ou à leurs groupements.

Ce transfert s'effectuerait sur demande de la collectivité ou du groupement, adressée au préfet de région dans les douze mois à compter de la publication du décret déterminant les biens susceptibles de voir leur

propriété transférée. Cette demande serait notifiée par le représentant de l'Etat aux autres collectivités dans le ressort desquelles se trouve l'immeuble qui ferait l'objet d'une demande de transfert.

En cas de pluralités de candidatures pour un même immeuble, dans un délai de trois mois à compter de la plus tardive des notifications, une concertation serait organisée par le représentant de l'Etat entre les collectivités et groupements candidats afin qu'une demande unique soit présentée. A l'issue de cette concertation, le représentant de l'Etat désignerait la collectivité bénéficiaire du transfert.

Pour ce faire, il prendrait en considération les projets « *présentés en vue de remplir les missions précisées au II* », c'est-à-dire les projets qui permettent d'assurer la conservation du monument et sa mise en valeur vis-à-vis du public. Le représentant de l'Etat serait donc amené à évaluer les différentes propositions en présence et déciderait laquelle serait la plus à même d'assurer la réalisation de ces missions.

b) Missions de la collectivité ou du groupement de collectivités propriétaires

• Le deuxième paragraphe (II) de cet article définirait les **obligations qui s'imposent aux collectivités territoriales et aux groupements propriétaires de monuments inscrits ou classés au titre de la législation sur les monuments historiques.**

Deux missions générales leur seraient dévolues :

- d'une part, assurer la conservation des monuments dont ils sont propriétaires. En effet, le propriétaire d'un monument inscrit ou classé, quel qu'il soit, a pour mission d'assurer la conservation d'un des éléments du patrimoine historique de la France ;

- d'autre part, présenter les collections, développer la fréquentation et favoriser la connaissance par le public de l'élément du patrimoine architectural qui leur appartient, lorsque le monument concerné est ouvert au public. L'ouverture au public des biens immobiliers classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques n'est pas imposée à tout propriétaire, qu'il s'agisse d'une personne privée ou d'une personne publique. Toutefois, lorsque les immeubles concernés sont ouverts au public, des obligations particulières lui sont imposées.

c) Effets du transfert

• Le troisième et dernier paragraphe (III) de cet article prévoirait que **la mutation de propriété s'opèrerait juridiquement au moyen d'une convention conclue entre l'Etat ou le centre des monuments français, d'une part, et la collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert, d'autre part.**

Cette convention produirait, outre le transfert de la propriété de l'immeuble, les effets suivants :

- le transfert des objets mobiliers présents dans l'immeuble concerné, appartenant à l'Etat. La convention déterminerait précisément ces objets en dressant la liste.

- le transfert automatique des droits et obligations attachés aux biens concernés par le transfert ainsi que ceux résultant de contrats en cours. L'Etat ou le Centre des monuments nationaux a en effet pu passer des contrats avec divers prestataires dans le cadre de la gestion des monuments concernés. Il est donc légitime que l'exécution de ces stipulations contractuelles soit poursuivie malgré la substitution d'une collectivité territoriale à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux ;

- le transfert des services et la mise à disposition des personnels qui exercent leur activité dans l'immeuble transféré. La convention fixerait la liste des agents concernés par cette mise à disposition et leur régime serait déterminé par les dispositions du chapitre II du titre V du projet de loi, c'est-à-dire les dispositions générales relatives à la situation individuelle des agents des services de l'Etat transférés aux collectivités territoriales contenues aux articles 80 à 82 du projet de loi.

Votre commission des Lois relève une **contradiction dans le fait de préciser que les personnels exerçant leur activité dans les immeubles faisant l'objet d'un transfert sont « mis à disposition » et de renvoyer aux dispositions du projet de loi relatives au transfert de personnels.**

Elle vous soumet dès lors un **amendement** tendant à prévoir que ces personnels seront bien transférés à la collectivité bénéficiaire du transfert de propriété de l'immeuble inscrit ou classé.

La convention déterminerait enfin un programme de travaux concernant les biens transférés qui pourraient être financés en partie grâce à des subventions de l'Etat. En effet, le transfert de propriété des biens n'implique pas un désengagement total de l'Etat dans la politique de conservation du patrimoine historique. Ce dernier reste en mesure de subventionner les travaux effectués sur les bâtiments protégés et l'idée d'une programmation est pertinente.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 73 **ainsi modifié.**

Article 74

**Transfert à titre expérimental de la gestion des crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques –
Compétence du département pour assurer la conservation
du patrimoine rural non protégé**

Cet article vise à accorder aux régions ou, à défaut, aux départements, une compétence pour gérer, à titre expérimental, les crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques. En outre, il transférerait, à titre définitif, aux départements les crédits mis en œuvre par l'Etat pour la conservation du patrimoine rural non protégé.

1. Le transfert de crédits à titre expérimental en matière de restauration et d'entretien des immeubles et meubles inscrits ou classés

a) Le transfert de principe à la région

• Le premier paragraphe (I) de l'article 74 autoriserait la région à assurer, **à titre expérimental, la gestion des crédits budgétaires affectés à la restauration de biens classés ou inscrits n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements publics.**

La consistance du transfert

Les biens concernés par ce transfert seraient donc, à la fois :

- des biens immeubles et objets inscrits ou classés au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Cette loi prévoit en effet deux régimes de protection pour les biens qui présentent un intérêt public pour l'histoire ou l'art. Le premier est le régime du classement, particulièrement protecteur, défini par les articles 9 à 12 de la loi précitée. Le second est le régime est celui de l'inscription, aux effets moins protecteurs.

Le texte proposé préciserait, afin de lever toute ambiguïté, que les orgues seraient également au nombre des objets dont la gestion serait transférée, bien que ces biens puissent être considérés juridiquement comme des immeubles par destination ;

- des biens appartenant à d'autres propriétaires que l'Etat ou ses établissements publics. En effet, actuellement, quelle que soit la qualité du propriétaire d'un monument historique -Etat, collectivité territoriale, personne privée- les crédits budgétaires affectés à la restauration ou à l'entretien restent gérés par les services de l'Etat.

Seuls certains crédits affectés à la restauration ou à l'entretien de ces biens seraient transférés.

Le transfert ne pourrait en effet porter que sur les « *opérations nouvelles et les tranches non engagées des opérations en cours* ». A contrario, les crédits affectés aux tranches en cours de réalisation d'opérations de restauration et d'entretien resteraient gérés par l'administration d'Etat, ce qui éviterait de désorganiser la réalisation des opérations en cours.

Le transfert se ferait seulement **à titre expérimental, pour une durée de quatre ans commençant au plus tard le 1^{er} janvier 2006.**

• Ce transfert pourrait donc se faire à une date antérieure au 1^{er} janvier 2006, date qui serait déterminée d'un commun accord par l'Etat et la région. Cependant, il ressort du deuxième paragraphe (II) de cet article, que la région devra, en tout état de cause, présenter sa candidature pour le transfert dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. A défaut de candidature des régions au terme de ce délai, les départements pourraient solliciter le présent transfert.

La délégation de l'exercice de la compétence au département

Le deuxième alinéa du I de l'article 74 permettrait à la région, après avoir opté pour la compétence, de **déléguer à un ou plusieurs départements** situés dans son ressort géographique la gestion des crédits :

- d'entretien des immeubles ;
- d'entretien et de restauration des objets mobiliers.

Votre commission des Lois estime qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les catégories d'objets classés ou inscrits au titre de la législation sur les monuments historiques. En outre, elle estime que la possibilité de déléguer l'exercice de cette compétence au département n'est pas opportune : si la région décide de se porter candidate, elle doit exercer pleinement sa compétence ; à défaut, elle devrait s'abstenir de solliciter l'octroi de la compétence pour permettre aux départements de se porter candidats.

Les modalités du transfert seraient définies par une convention qui serait conclue entre l'Etat et la région ou le département -si celui-ci s'est vu déléguer la compétence par la région. Cette convention fixerait le montant des crédits dont la gestion serait transférée, leurs modalités d'emploi, de versement par anticipation et de restitution. De même, seraient précisées les conditions dans lesquelles la région se substituerait à l'Etat pour les tranches non engagées des opérations de restauration en cours. La convention déterminerait en outre la date de mise en application du transfert de compétence prévu par le présent article.

La convention aurait également pour objet de préciser « *les modalités de participation des autres collectivités territoriales, des associations de défense du patrimoine et de celles représentant les propriétaires privés, à la préparation de la programmation des travaux sur les immeubles classés ou inscrits* ». Votre commission s'étonne que cette convention, passée uniquement dans le cadre d'un transfert de gestion de crédits, puisse également avoir pour objet de déterminer les conditions de préparation, par des personnes tiers au contrat, de la programmation des travaux sur les immeubles protégés et vous proposera de supprimer la dernière phrase du troisième alinéa du I de cet article.

b) Le transfert à titre subsidiaire au département

● Le deuxième paragraphe (II) de cet article offrirait au **département de solliciter l'octroi de la compétence en matière de gestion des crédits, dans l'hypothèse où la région n'aurait pas présenté sa candidature à ce transfert.**

Les départements pourraient alors présenter leur demande après l'expiration du délai de six mois offert à la région pour qu'elle décide d'opter pour la compétence. Dans cette hypothèse, le transfert de crédits se ferait également à titre expérimental et pour une période identique de quatre ans. Cependant, ce transfert ne pourrait débuter qu'à compter du 1^{er} janvier 2006.

Ce transfert concernerait les mêmes catégories de biens que ceux définis au premier paragraphe de cet article. Une convention, ayant le même objet que celle conclue en application du dernier alinéa du I de cet article, serait conclue entre l'Etat et le département.

A la différence de ce qu'il prévoit pour la région, le présent article ne permettrait cependant au département que de gérer les crédits affectés à l'entretien des immeubles, ainsi qu'à l'entretien et à la restauration des biens mobiliers inscrits ou classés.

Votre commission des Lois estime, une nouvelle fois, qu'il n'est pas justifié de prévoir pour les départements un régime différent de celui qui est prévu pour les régions.

En dernier lieu, votre commission souligne que le **dispositif proposé pour cette expérimentation s'éloigne des exigences posées par la jurisprudence constitutionnelle,¹³⁰ la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République et la loi n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation des collectivités territoriales** qui prévoient que l'expérimentation doit être limitée dans le temps, que des délais pour se porter candidat à cette expérimentation doivent être prévus par la loi et qu'une évaluation, sur la base d'un rapport au

¹³⁰ *Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, Loi relative aux établissements publics ayant un caractère scientifique, culturel et professionnel.*

Parlement, doit être conduite avant l'expiration de la période d'expérimentation.

Elle vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à réécrire les I et II de cet article, afin de prévoir que :

- la région et le département peuvent tous deux gérer les crédits relatifs à la restauration des immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques ;

- que la possibilité pour la région de déléguer sa compétence au département sera supprimée ;

- qu'un délai sera institué pour se porter candidat à l'expérimentation ;

- et qu'une évaluation de cette expérimentation sera faite par le biais d'un rapport présenté au Parlement six mois avant l'expiration de la période d'expérimentation.

c) Décret en Conseil d'Etat

• Aux termes du troisième paragraphe (III) de cet article, un décret en Conseil d'Etat déterminerait les modalités d'application du présent article.

Il aurait notamment pour objet de déterminer les catégories de professionnels auxquels le propriétaire d'un bien classé ou inscrit au titre des monuments historiques est tenu de confier la maîtrise d'œuvre des travaux.

d) Montant des crédits dont la gestion est transférée

• Il résulte du quatrième paragraphe (IV) de l'article 74 que le montant annuel des crédits dont la gestion serait transférée serait arrêté par la convention. Ce montant serait déterminé en fonction des crédits ouverts, chaque année, par la loi de finances.

Il reviendrait en particulier à la convention de définir le montant de ces crédits en prenant en considération « *l'état et l'importance du patrimoine* ». La répartition des monuments et objets protégés n'est évidemment pas uniforme sur le territoire et il est normal que chaque convention détermine le montant des crédits gérés en fonction des circonstances prévalant dans la région ou le département bénéficiaire du transfert.

2. Le transfert de crédits en matière de conservation du patrimoine rural non protégé

• Le cinquième et dernier paragraphe (V) de l'article 74 prévoirait que les crédits relatifs à la conservation du patrimoine rural non protégé seraient transférés aux départements.

Au début des années 1980, l'Etat, tout comme d'ailleurs les collectivités territoriales, ont montré leur intérêt pour assurer la protection du « patrimoine rural non protégé », c'est-à-dire des éléments d'architecture qui, sans présenter un intérêt justifiant leur classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, n'en constituent pas moins des bâtiments caractéristiques d'une identité ou d'une culture locale. Ainsi, peuvent rentrer dans cette catégorie des bâtiments de natures diverses, tels que des corps de ferme, des lavoirs, des moulins ou fours à pain.

Des crédits ont été affectés par l'Etat et gérés au niveau des directions régionales des affaires culturelles. Leur montant est resté stable depuis 1995, 5,34 millions € ayant été versés pour des opérations de protection ou de conservation.

Le présent paragraphe aurait pour objet d'assurer le transfert de ces crédits aux départements. Les modalités de ce transfert seraient déterminées par la loi de finances. Contrairement à la situation prévue par les I et II du présent article, ce transfert aurait un caractère définitif.

L'octroi de ces crédits au département viendra conforter les aides à la conservation du patrimoine qu'il apporte déjà sur son territoire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 74 **ainsi modifié.**

CHAPITRE III LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES ET LE SPECTACLE

Article 75

(art. L. 216-2 et L. 216-2-1 nouveau du code de l'éducation)

Compétences des collectivités territoriales et de l'Etat à l'égard des établissements d'enseignement public de musique, de danse et d'art dramatique

Cet article tend à clarifier les compétences des collectivités territoriales et de l'Etat à l'égard des établissements d'enseignement public de musique, de danse et d'art dramatique et définirait également la mission des établissements d'enseignement publics en la matière.

Actuellement, environ 2.500 établissements d'enseignement publics spécialisés assurent la formation des élèves à la danse, la musique et l'art dramatique. Environ 140 d'entre eux appartiennent au réseau d'établissements classés par l'Etat et bénéficient d'une aide financière du ministère de la culture en matière de fonctionnement. Seuls ces derniers seraient concernés par les dispositions du présent article.

Votre commission des Lois souligne que la nécessité d'une clarification des compétences entre l'Etat et chaque niveau de collectivités territoriales avait déjà été souligné par la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation. Le rapport de notre excellent collègue Michel Mercier préconisait ainsi de « *reconnaître explicitement aux collectivités locales, et en particulier aux communes, la responsabilité des établissements d'enseignement artistique, en associant à cette compétence un financement approprié* »¹³¹.

Le présent article s'inscrit dans la recherche d'une meilleure « lisibilité » du partage des compétences en la matière, sans avoir, a priori, pour objet de modifier le droit en vigueur. A cette fin, l'article L. 216-2 du code de l'éducation serait réécrit et un article L. 216-2-1 serait inséré dans le même code.

1. La mission des établissements d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique

• Le premier paragraphe (I) de cet article donnerait une **définition de l'enseignement artistique spécialisé dans les disciplines dites du « spectacle vivant »**, c'est-à-dire dans les disciplines de la danse, de la musique et de l'art dramatique.

Plusieurs types de formation y seraient délivrés :

- une formation « initiale », ayant pour objet d'assurer « *l'éveil, l'initiation, puis l'acquisition des savoirs fondamentaux nécessaires à une pratique autonome* » de la danse, de la musique ou du théâtre, ouverte à toutes catégories de publics ;

- une formation destinée à l'éducation artistique, réservée aux enfants d'âge scolaire ;

- des « *enseignements préparant à une formation professionnelle* » sanctionnés par un diplôme national.

2. Les compétences des collectivités territoriales

La compétence en matière d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique est actuellement répartie entre les communes,

¹³¹ Rapport précité, proposition n° 34.

les départements et les régions. Le texte proposé aurait pour **objet de clarifier les lignes de partage des compétences de ces différentes collectivités.**

Le texte préciserait que **la commune** ou, le cas échéant, un groupement de communes, assure le financement des missions d'enseignement initial et d'éducation artistique.

Aux termes du troisième alinéa du texte proposé pour rédiger l'article L. 216-2, le **département** serait compétent :

- pour adopter un « *schéma départemental de développement des enseignements artistiques* ». Ce schéma serait élaboré dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il aurait, en particulier, pour objet d'assurer la « mise en réseau » de ces établissements.

Cette mise en réseau consiste à coordonner l'action des établissements d'enseignement en mettant notamment en place un programme de travail commun impliquant une concertation régulière. Elle permet la réalisation de certaines économies d'échelle et de renforcer le dynamisme culturel des établissements.

Ce schéma fixerait, en outre, les modalités de la participation financière du département aux établissements d'enseignement artistique dans le domaine du spectacle vivant. Ce dernier domaine recouvre les enseignements de la musique, de la danse et du théâtre ;

- pour participer à la prise en charge du « *coût d'accès* » à l'enseignement initial des élèves résidant dans des communes ne disposant pas d'établissement. Cette notion peut être sujette à des interprétations plus ou moins restrictives. Le coût d'accès peut en effet concerner la participation au seul financement du transport des élèves de leur domicile vers leur lieu d'enseignement, mais également une aide au paiement des droits d'inscription ou une aide forfaitaire versée à chaque établissement d'enseignement par les collectivités territoriales. Votre commission souligne que cette précision vient confirmer un état de fait, certaines collectivités ayant déjà, de manière spontanée, participé au financement dans ce domaine.

La **région** serait, aux termes de cette disposition, compétente pour :

- adopter un schéma régional des enseignements préparant à une formation professionnelle. Le texte proposé préciserait que les modalités de la participation financière aux établissements assurant ces enseignements seraient définies par ce schéma.

Votre commission des Lois s'interroge sur l'opportunité d'un nouveau schéma en la matière, autonome par rapport au schéma régional de développement des formations professionnelles, institué par la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à

l'emploi et à la formation professionnelle et modifiée par l'article 6 du présent projet de loi ;

- financer « *le cycle d'orientation préparant à une formation professionnelle* » dans les établissements dotés d'un tel cycle.

Ce cycle, dont les enseignements sont dispensés dans les trente-six conservatoires nationaux de région et dans une majorité des cent quatre écoles nationales de musique, de danse et de théâtre, offre aux élèves ayant réussi un examen d'entrée, des cours tendant à approfondir leur technique ainsi que leur culture musicale afin de les préparer à l'entrée dans une formation professionnelle supérieure. Le caractère « professionnalisé » avéré de cette formation justifie le rôle de la région à la fois en tant que coordonnateur et en tant que financeur.

Des décrets en Conseil d'Etat préciseraient les conditions d'application des dispositions du présent article.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de réécriture des sept premiers alinéas de cet article, afin d'en améliorer la rédaction, de préciser certaines notions et **de supprimer la mention de ce schéma régional autonome, dans la mesure où, par un précédent amendement à l'article 6 du projet de loi, il a été proposé d'insérer dans ce plan de développement des formations professionnelles un dispositif relatif aux enseignements préparant à une formation professionnelle.**

3. Les compétences de l'Etat

L'avant dernier alinéa du texte proposé pour rédiger l'article L. 216-2 du code de l'éducation mentionnerait le rôle de l'Etat en matière d'enseignement de la danse, de la musique et du théâtre. **L'intervention de l'Etat permettrait de structurer l'enseignement artistique sur l'ensemble du territoire en assurant notamment la cohérence des formations.**

• Dans cette perspective, la compétence étatique serait triple :

- d'une part, classer les établissements en différentes catégories, correspondant à la fois à leurs missions et à leur rayonnement géographique ;

- d'autre part, définir les qualifications exigées pour les personnels enseignants de ces établissements, assurer leur évaluation et leur fonctionnement pédagogique ;

- enfin, apporter une aide technique aux régions et départements pour l'élaboration des schémas régionaux et départementaux de développement des enseignements artistiques.

Compte tenu de l'amendement de suppression du plan régional de développement des enseignements artistiques, votre commission des Lois vous présente un **amendement de coordination** visant à prendre en compte le fait que le schéma régional de développement des formations professionnelles comprendrait désormais des dispositions relatives aux enseignements artistiques.

• Le second paragraphe (II) de cet article insérerait un article L. 216-2-1 dans le code de l'éducation.

Article L. 216-2-1 du code de l'éducation

**Transfert des concours financiers de l'Etat en matière
de fonctionnement des écoles nationales de musique,
de danse et d'art dramatique, et des conservatoires nationaux de région**

Cet article tend à préciser que **l'Etat transférerait aux départements et aux régions** les concours financiers qu'il accorde aux communes en matière de fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique, ainsi que des conservatoires nationaux de région.

Le montant de ce concours s'est élevé en 2001 à 28 millions d'euros, somme dont ont bénéficié seize écoles nationales et douze conservatoires, essentiellement situés en région Ile-de-France. Ce concours permet ainsi d'assurer entre 4 % et 17 % des dépenses de fonctionnement de ces établissements, selon l'établissement concerné.

Ce transfert s'effectuerait par le biais d'une convention qui prendrait en compte les schémas prévus à l'article L. 216-2 du code de l'éducation.

Le montant de ces concours serait déterminé sur la base de la moyenne des dépenses effectuées par l'Etat à ce titre dans les départements et les régions lors des cinq dernières années.

Votre commission vous soumet **un amendement** tendant à déterminer les dépenses en prenant comme référence la moyenne des dépenses effectuées par l'Etat à ce titre dans les départements et les régions lors des trois dernières années, la compensation des dépenses de fonctionnement des services transférés, à l'exception des dépenses de personnel, s'effectuant sur cette durée.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 75 **ainsi modifié**.

Article 76

(art. L. 759-1 nouveau du code de l'éducation)

Intégration dans le droit commun des diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au niveau de l'Etat dans les domaines de la musique, de la danse et du théâtre ainsi que des arts du cirque

Cet article tend à insérer un nouvel article L. 759-1 dans le code de l'éducation. Cette nouvelle disposition prendrait place dans un nouveau chapitre, intitulé : « *Les établissements d'enseignement supérieur de la musique, de la danse du théâtre et des arts du cirque* », au sein du titre V du livre VII du code susvisé.

Le dispositif actuel d'enseignement supérieur comprend quatre établissements publics nationaux¹³² et un réseau d'écoles supérieures de formation des interprètes. En outre, des centres de formation professionnelle, soutenus par l'Etat et habilités à délivrer des diplômes nationaux, dispensent des enseignements pour des étudiants se destinant à la profession d'enseignant de théâtre ou de danse ou d'intervenant en milieu scolaire.

La commission sur l'avenir de la décentralisation, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, avait souligné le nécessaire besoin d'assurer une « *clarification de l'exercice des compétences, l'Etat assumant les responsabilités qui lui incombent* ». ¹³³

Dans cette perspective, cet article aurait pour objet de **définir la mission des établissements d'enseignement supérieur de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque et de clarifier les compétences exercées par l'Etat et les collectivités territoriales.**

L'objet de ces établissements serait d'assurer la formation des étudiants aux « métiers du spectacle ». Ces métiers sont, en particulier, ceux d'interprète, d'enseignant et de technicien.

Ces établissements seraient de la seule responsabilité de l'Etat, ce qui ne modifie pas la situation actuelle. Le présent article préciserait, en outre, que ces établissements seraient habilités, par le ministre de la culture et dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire, à délivrer des diplômes reconnus par l'Etat.

La fin de cet article préciserait que les enseignements délivrés par ces établissements pourraient bénéficier du financement des régions, de même que les dispositifs d'insertion professionnelle et de formation continue organisés au niveau régional. Votre commission des Lois estime que la mention d'une telle possibilité est superfétatoire, dans la mesure où ces enseignements constituant des formations professionnelles, leur financement

¹³² Conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et Lyon, conservatoire national supérieur d'art dramatique ; Ecole du théâtre national de Strasbourg.

¹³³ Rapport précité, p. 63.

par les régions est, en tout état de cause, permis. Elle vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à supprimer la dernière phrase de cet article.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 76 **ainsi modifié**.

TITRE V TRANSFERTS DE SERVICES ET GARANTIES INDIVIDUELLES DES AGENTS

Comme les premières lois de décentralisation, le présent projet de loi pose le principe du transfert aux collectivités territoriales des services ou parties de services de l'Etat nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences.

Les personnels de ces services ainsi que les biens meubles et immeubles utilisés sont mis à disposition puis transférés à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire du transfert de compétences.

Les transferts de personnels devraient concerner 130.000 agents de l'Etat, parmi lesquels 95.000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS)¹³⁴, et 35.000 fonctionnaires des services de l'équipement. Il est prévu qu'une partie des agents chargés de la gestion administrative de ces personnels soit transférée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Le présent titre du projet de loi a été soumis à l'avis des Conseils supérieurs des fonctions publiques le 8 septembre 2003. Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat a approuvé le texte, tandis que le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale l'a repoussé d'une très courte majorité.

A l'occasion de ses auditions, votre rapporteur a entendu M. Claudy Lebreton, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ainsi que la quasi totalité des syndicats présents au sein de ses deux Conseils supérieurs qui ont accepté de participer à une table ronde.

¹³⁴ 47.000 TOS seraient transférés aux départements et 43.000 aux régions.

CHAPITRE PREMIER MISE À DISPOSITION ET TRANSFERT DES SERVICES ET AGENTS

Article 77

Transferts des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales

Cet article tend à prévoir les conditions dans lesquelles les services ou parties de services seraient mis à disposition puis transférés aux collectivités territoriales du fait du transfert des compétences correspondantes.

Tous les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements effectués en vertu du présent projet de loi devront s'accompagner du transfert de l'ensemble des services ou parties de services participant à l'exercice de ces compétences.

Seraient applicables les dispositions générales de transfert posées par les articles 1321-1 à 1321-8 du code général des collectivités territoriales (titre II du livre III de la partie législative) ainsi que celles prévues par le présent article.

Une période de transition est prévue qui devrait permettre, comme le précise l'exposé des motifs, de « *concilier l'effectivité du transfert des compétences et la nécessaire continuité du service public* ». **Les services ou parties de services concernés seraient en premier lieu mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements, avant de leur être transférés.**

1. Le champ d'application du dispositif de transfert.

- Le premier paragraphe (I) fixe le champ d'application du dispositif de transfert prévu par le présent article.

Tous les transferts de services ou parties de services participant à l'exercice des compétences de l'Etat transférées en vertu du présent projet de loi devraient être effectuées selon les modalités prévues par cet article.

Il en serait de même pour **les compétences pour lesquelles les services de l'Etat ont déjà pu être mis à disposition des collectivités territoriales pour exercer les compétences qui leur ont été confiées dans les domaines des ports, des canaux et des routes départementales**, en vertu de 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 et 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 et à la prise en charge des dépenses de ces services.

La loi précitée du 7 janvier 1983 avait notamment pour objet de fixer les principes fondamentaux et les modalités des transferts de compétences. Après une période transitoire de mise à disposition, les services participant à l'exercice des compétences relevant désormais des collectivités territoriales devaient être transférés. Un décret devait fixer la partition des services de l'Etat.

Un certain nombre de transferts de compétences initialement prévus par les premières lois de décentralisation **n'ont jamais été accompagnés d'un transfert des services ou parties de services** participant à l'exercice de ces compétences.

Le rapport d'information¹³⁵ 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, mettait en évidence **l'inégale réalisation des partitions des services prévues par les premières lois de décentralisation** : « *Bien que le principe de structuration administrative retenu pour l'avenir soit celui de la partition des services, les réalisations en la matière sont très inégales* ».

Les transferts des services se sont en particulier avérés difficiles, voire impossibles, dans les domaines des ports, des canaux et des routes départementales. Ainsi, les services techniques déconcentrés de l'équipement n'ont jusqu'à présent pas pu faire l'objet d'un partage entre ceux relevant toujours de l'Etat et ceux transférés aux départements¹³⁶.

Organisant la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement, la loi précitée du 2 décembre 1992 a proposé un nouveau dispositif permettant d'aboutir, dans certains départements, à la partition des services des directions départementales de l'équipement, à l'exception du parc de l'équipement.

La difficulté du transfert de ces services provenait principalement du fait que l'Etat devait conserver une capacité d'intervention sur l'ensemble du territoire et que les communes devaient également pouvoir accéder à ces mêmes services pour l'exercice de leurs propres compétences.

En vertu de cette loi, l'activité départementale des directions départementales de l'équipement peut être définie, non seulement forfaitairement, mais également par la voie de la contractualisation.

La convention conclue prévoit que **les moyens humains et matériels consacrés aux compétences du département, soit restent communs** à ceux

¹³⁵ Rapport n° 447 (Sénat, 1999-2000), « Pour une République territoriale. L'unité dans la diversité ».

¹³⁶ Voir le bilan dressé par le rapport d'information précité sur « le « partage impossible » des services techniques déconcentrés de l'équipement ».

affectés aux missions de l'Etat et des communes et sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement (article 6 de la loi), **soit soit individualisés** dans des services identifiables au sein des directions départementales de l'équipement et **placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général** (articles 6 et 7 de la loi).

En 2002, trente-huit départements avaient opéré la partition, dont vingt-quatre pour la totalité de l'activité de la direction départementale de l'équipement.

Dans les départements ayant opéré l'individualisation des services exerçant exclusivement des compétences départementales, les services sont mis à disposition des départements. Ils restent des services de l'Etat et leurs personnels sont des fonctionnaires de l'Etat placés en position normale d'activité.

L'article 41 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a toutefois ouvert un droit d'option aux personnels de ces services afin qu'ils puissent choisir de rester dans la fonction publique d'Etat ou d'intégrer la fonction publique territoriale, conformément à la proposition n° 53 du rapport au Premier ministre de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par notre collègue Pierre Mauroy, « *Refonder l'action publique locale* »¹³⁷.

Solution de compromis, le dispositif prévu par la loi précitée du 2 décembre 1992 est « *incontestablement en contradiction avec l'esprit et la lettre de la loi du 7 janvier 1983* », comme l'indique le rapport d'information précité de la mission commune du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation. La partition des services n'est pas effectuée dans tous les départements et le parc de l'équipement n'est pas transféré.

Le présent article du projet de loi propose désormais que le dispositif de transfert des services ou parties de services qu'il prévoit s'applique également aux services non encore transférés dans le domaine des ports, des canaux et des routes départementales.

En revanche, le parc de l'équipement n'est toujours pas concerné par ce transfert de services ou de parties de services. Elément du service public de la direction départementale de l'équipement, il a pour particularité que ses opérations de recettes et de dépenses sont retracées dans un compte de commerce. Il exerce de véritables activités commerciales qui peuvent être effectuées pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes.

¹³⁷ Rapport au Premier Ministre de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, « Refonder l'action publique locale », La documentation Française, Paris, 2000, 192 pages.

Les prestations que le parc peut fournir aux départements sont fixées par une convention, conformément à l'article 3 de la loi précitée du 2 décembre 1992 et au décret n° 92-1465 du 31 décembre 1992.

Le personnel du parc de l'équipement est constitué d'ouvriers d'Etat et de fonctionnaires d'Etat, représentant environ 7.100 emplois¹³⁸.

Les dispositions statutaires particulières aux ouvriers des parcs et ateliers (OPA) sont fixées par le décret n° 65-382 du 21 mai 1965.

Les fonctionnaires de l'Etat du parc sont principalement affectés dans des services de comptabilité et de secrétariat. Le chef du parc peut également être un fonctionnaire d'Etat.

La spécificité du parc de l'équipement, tant du fait de son rôle que de son organisation¹³⁹ et du statut particulier de ses personnels rend son transfert aux collectivités territoriales plus difficile que celui des autres services des directions départementales de l'équipement.

Le présent article prévoit qu'**un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs départementaux de l'équipement** serait déposé par le Gouvernement devant le Parlement dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

Le transfert de certaines routes nationales aux départements prévu par l'article 12 du présent projet de loi devrait en effet transformer l'équilibre des prestations effectuées par le parc de l'équipement. Il conviendra d'envisager l'évolution du parc de l'équipement en conséquence de ce nouvel équilibre.

Votre rapporteur est particulièrement favorable à l'extension du champ du dispositif prévu par le présent article aux services ou parties de services non encore transférés depuis les premières lois de décentralisation.

Conscient des obstacles ayant conduit jusqu'à présent à l'impossibilité de transférer les services des directions départementales de l'équipement exerçant des missions relevant du département, il espère qu'une solution sera enfin trouvée pour les départements dans lesquels une partition des services n'a pas encore été opérée.

2. Les modalités du transfert des services ou parties de services accompagnant les transferts de compétences

Le dispositif proposé par le présent article est proche de celui retenu pour les transferts de services prévus par les premières lois de décentralisation.

¹³⁸ Ce nombre correspond à environ 6.400 ouvriers d'Etat et 900 fonctionnaires d'Etat.

¹³⁹ En particulier financière.

Les **services ou parties de services** participant à l'exercice des compétences transférées seraient, **dans un premier temps, mis à disposition**, puis, **dans un second temps, transférés** aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

- *La mise à disposition des services ou parties de services*

Le système de **mise à disposition** ne devrait être que **transitoire**.

Les modalités prévues aux articles 1321-1 à 1321-8 du code général des collectivités territoriales (titre II du livre III de la partie législative) relatif aux règles particulières en cas de transferts de compétences seraient applicables.

En particulier, les biens meubles ou immeubles utilisés pour l'exercice de la compétence désormais confiée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales seraient mis à disposition de cette dernière. Lorsque l'Etat en est propriétaire, les biens seraient remis à la collectivité territoriale ou au groupement à titre gratuit. Lorsqu'il en est locataire, la collectivité territoriale ou le groupement lui succèderaient dans tous ses droits et obligations.

Les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics affectés à l'un des services ou l'une des parties de services mis à disposition seraient de plein droit mis à disposition de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales bénéficiaire.

- En application du deuxième paragraphe (II) de cet article, **la liste des services ou parties de services mis à disposition serait constatée dans une ou plusieurs conventions** conclues entre le représentant de l'Etat et le chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales¹⁴⁰ bénéficiaire de la nouvelle compétence. Un décret en Conseil d'Etat devrait approuver une convention type dont les clauses pourraient ensuite être adaptées aux situations particulières lors de la signature de chaque convention au niveau local.

La convention devra être passée dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant la convention type.

Certains transferts de compétences pourraient être opérées postérieurement à la publication de ce décret. Par exemple, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'Etat seraient transférés au plus tard le 1^{er} janvier 2007 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. C'est pourquoi votre commission vous propose

¹⁴⁰ *A savoir, d'après le projet de loi initial, le président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, le président du conseil général, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire.*

un **amendement** tendant à prévoir que, pour les compétences de l'Etat transférées postérieurement à la publication du décret, le délai de trois mois pendant lequel la convention doit être signée ne court qu'à compter de la date du transfert de compétence.

A défaut de conclusion d'une convention, la liste des services ou parties de services mis à disposition serait établie par un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé.

Votre commission vous soumet deux **amendements** ayant pour objet de prévoir, d'une part, **la création pour quatre ans d'une commission nationale de conciliation** chargée d'examiner les litiges portant sur la conclusion des conventions et, d'autre part, que l'arrêté ministériel établissant la liste de services ou parties de services mis à disposition ne puisse être pris qu'après un **avis motivé de cette commission**.

Sur le même modèle que celle instituée par l'article 9 de la loi précitée du 2 décembre 1992¹⁴¹, cette commission nationale de conciliation serait présidée par un conseiller d'Etat et composée d'un nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle serait placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et émettrait un avis motivé dans un délai d'un mois à compter de sa saisine.

Un décret en Conseil d'Etat devrait être pris, notamment pour fixer le nombre et le mode de désignation des membres de la commission, ainsi que ses conditions de fonctionnement.

A compter de leur mise à disposition, les services ou parties de services transférés seraient **placés sous l'autorité du chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du Président du groupement de collectivités territoriales**. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas :

- pour les agents de l'Etat affectés dans un établissement public local d'enseignement qui sont placés, en vertu de l'article L. 421-23 du code de l'éducation, sous l'autorité du chef d'établissement ;

- lorsqu'un partage de l'autorité est organisé à titre temporaire par la convention conclue.

Seraient exclus des modalités de mise à disposition prévues par le présent article les services ou parties de services qui ont déjà été mis à disposition des départements en vertu de l'article 7 de la loi précitée du 2 décembre 1992. En effet, comme cela a déjà été indiqué, cet article prévoit une mise à disposition par convention des services des directions

¹⁴¹ La création de cette commission nationale de conciliation avait été inscrite dans la loi sur proposition du Sénat. Voir le rapport n° 7 (session 1992-1993) fait au nom de la commission des Lois par M. Lucien Lanier, rapporteur.

départementales de l'équipement. Dans la mesure où les services exerçant exclusivement des missions départementales ont déjà été individualisés et sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général, il n'est pas nécessaire que le dispositif du présent article s'applique.

En revanche, l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 ne pourrait désormais plus être mis en œuvre à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi, les modalités de mise à disposition des services ou parties de services prévus au présent article se substituant à celles de l'article 7 pour les services ou parties de services exerçant leurs compétences dans le domaine des routes départementales non encore mis à disposition.

- *Le transfert des services ou parties de services*

Après avoir été mis à disposition, **les services ou parties de services** participant à l'exercice de compétences dont les collectivités territoriales ou leurs groupements seraient désormais bénéficiaires, **seraient transférés**.

Le quatrième paragraphe (IV) du présent article prévoit que la partition définitive des services ou parties de services devrait être fixée par des décrets en Conseil d'Etat. La procédure d'élaboration de ces décrets devrait durer environ un an.

L'article 80 du projet de loi prévoit, qu'à compter de la publication du décret de transfert, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un de ces services ou parties de services transférés disposeraient pendant deux ans d'un droit d'option leur permettant de choisir entre le maintien de leur statut antérieur et l'intégration dans la fonction publique territoriale¹⁴². Les agents non titulaires de droit public se verraient automatiquement reconnaître la qualité d'agents non titulaires de la collectivité territoriale ou du groupement d'accueil¹⁴³.

- Par coordination avec ce dispositif, le troisième paragraphe (III) du présent article prévoit l'abrogation de l'article 41 précité de la loi du 27 février 2002. En effet, cette disposition n'est plus utile dans la mesure où désormais les personnels des services techniques déconcentrés de l'équipement transférés disposeraient du droit d'option prévu à l'article 80 du présent projet de loi.

Au cours de ses auditions, votre rapporteur a pu constater que de nombreux élus locaux craignent que les services devant être transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ne soient réorganisés et que leurs effectifs ne soient diminués avant que le transfert soit opéré.

¹⁴² Voir le commentaire de l'article 80 du présent projet de loi.

¹⁴³ Voir le commentaire de l'article 81 du présent projet de loi.

Lors de son audition par votre commission¹⁴⁴, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué que plusieurs solutions pourraient être envisagées pour pallier ce risque que le Gouvernement a identifié.

La référence à une date antérieure à l'examen du présent projet de loi par le Parlement pour déterminer quels seraient les personnels devant être transférés pourrait le permettre. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens, tendant à prévoir que les collectivités territoriales ou leurs groupements se verraient **transférer l'ensemble des emplois pourvus au 31 décembre 2002** dans les services ou parties de services transférés.

Votre commission vous soumet également **six amendements de précision** tendant à :

- prévoir que, comme les collectivités territoriales, leurs groupements peuvent se voir transférer des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences de l'Etat qui leur sont transférées ;

- remplacer, chaque fois que nécessaire, les termes de « président de l'établissement public de coopération intercommunale » par ceux de « président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales », dans la mesure où des transferts de compétences pourraient être envisagés pour d'autres groupements que les établissements publics de coopération intercommunale. L'aménagement, la gestion et l'entretien des aéroports et hélistations civiles, ainsi que la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes de l'Etat pourraient par exemple être transférés à des syndicats mixtes, en vertu respectivement des articles 22 et 24 du présent projet de loi¹⁴⁵.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 77 **ainsi modifié**.

Article 78

Mises à disposition des personnels de l'Etat

Cet article tend à prévoir la mise à disposition, de plein droit et à titre individuel, de l'ensemble des personnels des services ou parties de services qui devraient être entièrement mis à disposition des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales bénéficiaires de nouvelles compétences.

¹⁴⁴ *Bulletin des commissions n° 3 du 18 octobre 2003, pp. 431-453.*

¹⁴⁵ *Voir le commentaire des articles 22 et 24 du présent projet de loi.*

A compter de la mise à disposition des services ou parties de services prévue au précédent article, **les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics, de droit public ou de droit privé et exerçant leurs fonctions dans ces services, seraient donc provisoirement mis à disposition de la collectivité territoriale ou du groupement bénéficiaire du transfert de compétences.**

Les fonctionnaires demeureraient dans cette situation jusqu'à ce qu'ils aient intégré la fonction publique territoriale ou aient été mis en position de détachement illimité auprès de la collectivité territoriale dont relève désormais le service dans lequel ils sont affectés¹⁴⁶. Le contrat des agents non titulaires de droit public serait quant à lui automatiquement repris par les collectivités territoriales ou leurs groupements¹⁴⁷. Quant aux agents non titulaires de droit privé, ils ne devraient pas être transférés.

Cette période transitoire devrait permettre de concilier, d'une part, l'effectivité des transferts de compétences et la continuité du service public et, d'autre part, les garanties statutaires des agents.

Au cours de cette mise à disposition, les fonctionnaires de l'Etat, conformément au droit commun, restent membres de leur corps d'origine mais sont placés sous l'autorité fonctionnelle du chef de l'exécutif local, c'est-à-dire, selon le cas, du président du conseil régional ou du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, du président du conseil général, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire, à l'exception de ceux qui sont affectés dans un établissement public local d'enseignement et qui sont dès lors placés sous l'autorité du chef d'établissement, en vertu de l'article L. 421-23 du code de l'éducation.

La gestion statutaire et la rémunération des agents de l'Etat mis à disposition demeurent assurées par leur administration d'origine.

Toutefois, par dérogation au droit commun, la **mise à disposition** prévue par le présent article s'effectue **de plein droit**, sans que soit requis le consentement des agents de l'Etat affectés dans les services devant être transférés à des collectivités territoriales. De plus, par dérogation au droit commun qui prévoit qu'en principe elle ne doit pas dépasser trois ans, aucun délai de mise à disposition n'est prévu. Il s'agit ainsi de laisser l'agent en situation de mise à disposition jusqu'à ce qu'il ait intégré la fonction publique territoriale ou ait été mis en position de détachement.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à préciser que, en cas de transfert de compétences à un groupement de collectivités territoriales, les agents de l'Etat seraient placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'organe délibérant de ce groupement, et non seulement

¹⁴⁶ Voir le commentaire de l'article 80 du présent projet de loi.

¹⁴⁷ Voir le commentaire de l'article 81 du présent projet de loi.

du président d'un établissement public de coopération intercommunale. En effet, les transferts de compétences sont également envisagés pour d'autres groupements que les établissements publics de coopération intercommunale. Par exemple, les articles 22 et 24 du présent projet de loi prévoient respectivement que l'aménagement, la gestion et l'entretien des aéroports et hélistations civils, ainsi que la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes de l'Etat pourraient être transférés à des syndicats mixtes¹⁴⁸.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 78 **ainsi modifié**.

Article 79

Adaptation des modalités de mise à disposition et de transfert pour les agents non titulaires de l'Etat susceptibles de bénéficier d'une mesure de titularisation

Cet article a pour objet **d'adapter les dispositifs de mise à disposition et de transfert à la situation de certains agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics afin qu'ils ne perdent pas le bénéfice d'une mesure de titularisation**. Cette dernière pourrait en effet être obtenue par eux en vertu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

L'article premier de la loi du 3 janvier 2001 prévoit l'organisation, pendant cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi, de **concours réservés aux agents non titulaires** de l'Etat et de ses établissements publics remplissant certaines conditions.

L'article 2 dispose que les enseignants non titulaires qui remplissaient les conditions fixées par la loi n° 96-1096 du 16 décembre 1996, dite « Loi Perben », relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, pourraient être **intégrés dans la fonction publique d'Etat par la voie d'un examen professionnel**.

La loi du 3 janvier 2001 a fixé un délai maximum de cinq ans à compter de sa publication pour l'ouverture de ces concours réservés et l'organisation de ces examens professionnels. Ces dispositions particulières de recrutement peuvent donc être appliquées jusqu'au 4 janvier 2006.

¹⁴⁸ Voir le commentaire des articles 22 et 24 du présent projet de loi.

Les agents non titulaires de l'Etat mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements **conserveraient le bénéfice des voies de recrutement prévues aux articles premier et 2 de la loi précitée du 3 janvier 2001**. A cet effet, il convenait de prévoir certaines dispositions spécifiques afin que :

- les agents pour lesquels le contrat arriverait à expiration au cours de la mise à disposition ne perdent pas le bénéfice de ces articles ;

- une fois titularisés, les agents puissent exercer leur droit d'option prévu à l'article 80 du projet de loi pour choisir d'intégrer la fonction publique territoriale ou de conserver leur statut de fonctionnaire de l'Etat.

Alors qu'ils devraient en principe être mis à disposition jusqu'au terme de leur contrat ou, au plus tard, jusqu'à la date d'entrée en vigueur du décret de partition des services prévu au quatrième paragraphe (IV) de l'article 77 du projet de loi¹⁴⁹, **les agents non titulaires de l'Etat reçus aux concours réservés ou aux examens professionnels prévus par ces articles demeureront mis à disposition** de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales jusqu'à leur titularisation.

De plus, s'ils sont affectés à un service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, le délai de deux ans pendant lequel les agents exerceraient leur droit d'option ne courrait qu'à compter de la date de leur titularisation lorsque cette dernière est postérieure à la date d'entrée en vigueur du décret de partition des services.

Par conséquent, **une fois titularisés, les agents bénéficiant des dispositions des articles premier et 2 de la loi du 3 janvier 2001 pourraient toujours bénéficier du droit d'option reconnu à tout fonctionnaire de l'Etat exerçant ses fonctions dans un service transféré**.

Certaines garanties sont également accordées par la loi à ces agents non titulaires de l'Etat bénéficiant des concours réservés ou examens professionnels prévus par la loi du 3 janvier 2001 et exerçant leurs fonctions dans un service transféré aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Les services accomplis par ces agents pendant leur mise à disposition seraient pris en compte pour la détermination des conditions d'ancienneté.

De plus, ils peuvent bénéficier des dispositions de l'article 82 du présent projet de loi, qui offre au fonctionnaire de l'Etat exerçant ses fonctions dans un service ou une partie de services transféré :

¹⁴⁹ L'article 81 du projet de loi dispose en effet que les agents non titulaires de l'Etat deviendraient automatiquement agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale.

- la garantie de la conservation des avantages liés au fait que l'emploi qu'il occupe est classé dans la catégorie des services actifs ;

- la possibilité de compléter la condition exigée de quinze ans de service pour la prise en compte des services actifs dans le calcul de la retraite¹⁵⁰.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** précisant que ces agents peuvent exercer leurs fonctions dans un service transféré à un groupement de collectivités territoriales, et non seulement à une collectivité territoriale, et vous propose d'adopter l'article 79 **ainsi modifié**.

CHAPITRE II SITUATION INDIVIDUELLE DES AGENTS

Article 80

Droit d'option des fonctionnaires des services transférés

Cet article vise à fixer les conditions dans lesquelles les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré pourraient **choisir de rester fonctionnaires de l'Etat ou de devenir fonctionnaires territoriaux**.

Dans un premier temps, les personnels de l'Etat devant être transférés seraient mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements, en vertu de l'article 78 du présent projet de loi¹⁵¹.

Un **droit d'option** leur serait ensuite ouvert **pendant deux ans**, à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat fixant la partition définitive des services transférés.

Le fonctionnaire de l'Etat exerçant ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivité territoriale peut tout d'abord **opter pour l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale**.

Aux termes de l'article 4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des cadres d'emplois régis par des statuts particuliers, communs aux fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics* ». Il existe actuellement 60 cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale, équivalant aux 1.600 corps de la fonction publique d'Etat.

¹⁵⁰ Voir le commentaire de l'article 82 du présent projet de loi.

¹⁵¹ Voir le commentaire de l'article 78 du présent projet de loi.

La création de quelques cadres d'emplois pourrait être nécessaire à l'occasion de l'intégration de certains agents de l'Etat lors des transferts de personnels prévus par le présent projet de loi. Cette question relève du pouvoir réglementaire. Toutefois, votre rapporteur attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de ne pas compliquer à l'excès la gestion administrative des personnels locaux, notamment par la multiplication de ces cadres d'emplois.

Dans le délai de deux ans au cours duquel le fonctionnaire de l'Etat pourrait exercer son droit d'option, l'intégration demandée serait de droit. Les collectivités territoriales seraient donc tenues d'intégrer les personnels de l'Etat exerçant des fonctions dans des services ou des parties de services transférés, mais dispensées de respecter les conditions statutaires de recrutement et de nomination prévues pour la fonction publique territoriale à l'article 41 de la loi précitée du 26 janvier 1984¹⁵².

En revanche, s'il est prévu par cet article que l'intégration pourrait être demandée à tout moment par l'agent de l'Etat, passé ce délai de deux ans, la collectivité territoriale serait quant à elle libre des suites à donner à cette demande.

Lorsque le fonctionnaire de l'Etat aura obtenu son intégration dans la fonction publique territoriale, il ne pourra plus revenir sur son choix. Toutefois, il pourra demander, comme tout fonctionnaire, à être mis en position de détachement dans un service de l'Etat, en vertu des dispositions de droit commun.

L'intégration dans la fonction publique territoriale serait assortie de certaines garanties pour les agents de l'Etat exerçant leurs fonctions dans des services transférés. Le présent article prévoit notamment que les services antérieurement accomplis dans les corps d'origine par les fonctionnaires de l'Etat ayant opté pour la fonction publique territoriale seraient assimilés à des services accomplis dans celle-ci.

Le principe de parité avec la fonction publique d'Etat assure aux fonctionnaires optant pour la fonction publique territoriale un échelonnement indiciaire, un régime indemnitaire et de congés bonifiés ainsi que des conditions de travail identiques à ceux de la fonction publique de l'Etat.

¹⁵² Article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « Lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance.

« L'autorité territoriale peut pourvoir cet emploi en nommant l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement ou, le cas échéant et dans les conditions fixées par chaque statut particulier, de promotion interne et d'avancement de grade. Elle peut également pourvoir cet emploi en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44.

« Lorsque aucun candidat n'a été nommé dans un délai de quatre mois à compter de la publicité de la création ou de la vacance, l'emploi ne peut être pourvu que par la nomination d'un candidat inscrit sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44. »

Dans les faits, de nombreux fonctionnaires de l'Etat disposant du droit d'option pourraient choisir d'intégrer la fonction publique territoriale. En effet, certains points de comparaison entre les fonctions publiques de l'Etat et territoriale sont plus favorables à la seconde. Par exemple, le déroulement de carrière des fonctionnaires territoriaux semble en général plus rapide que celle des fonctionnaires d'Etat et la modulation des primes versées aux fonctionnaires territoriaux pourrait être plus favorable pour certains personnels de l'Etat qui décideraient d'intégrer la fonction publique territoriale.

- Le fonctionnaire de l'Etat exerçant son droit d'option peut également **choisir de conserver son statut antérieur**. Dans ce cas, il est mis en position de détachement, sans limitation de durée, auprès de la collectivité territoriale dont relève désormais le service dans lequel il exerce sa fonction.

A défaut de l'exercice de son droit d'option dans un délai de deux ans, le fonctionnaire serait également placé automatiquement en position de détachement illimité. Le fonctionnaire serait alors réputé avoir demandé à conserver le maintien de son statut antérieur.

Les premières lois de décentralisation n'avaient pas prévu de procédure de détachement. Les fonctionnaires n'ayant pas choisi d'intégrer la fonction publique territoriale demeuraient mis à disposition.

Les modalités de la procédure de détachement prévue au présent article devraient être fixées par un décret en Conseil d'Etat.

En vertu de l'article 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, le détachement est « *la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.* »

Le détachement illimité serait en principe **soumis aux règles du droit commun du détachement** prévues à la section II du chapitre V de la loi précitée du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'Etat. Ainsi, la rémunération du fonctionnaire détaché est assurée par la collectivité territoriale ou le groupement d'accueil.

Toutefois, la position de détachement prévue au présent article **déroge en certains points au droit commun**.

En premier lieu, le détachement serait **sans limitation de durée**. En principe, en vertu de l'article 45 de la loi précitée du 11 janvier 1984, le détachement est toujours prévu pour une certaine durée, qui peut être courte ou longue :

- le détachement de courte durée ne peut excéder six mois, ou un an pour les personnels détachés dans les territoires d'outre-mer ou à l'étranger en vertu de l'article 21 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions ;

- le détachement de longue durée a une durée maximale de cinq ans et est renouvelable par période n'excédant pas cinq ans en vertu de l'article 22 du décret précité du 16 septembre 1985.

En second lieu, alors que le droit commun pose le principe selon lequel seule l'administration d'origine peut engager une procédure disciplinaire, le présent article prévoit que **l'autorité territoriale exercerait le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires détachés du fait de ces transferts**, quels que soient les faits en cause. Elle devrait dans ce cas informer l'administration gestionnaire de leur corps d'origine des sanctions prononcées.

Dans la mesure où aucune disposition ne s'y oppose dans le présent article, **le fonctionnaire détaché pour une durée illimitée devrait pouvoir demander à changer son affectation pour rejoindre un service de l'Etat** et être mis en position normale d'activité.

Certaines garanties accordées aux fonctionnaires de l'Etat détachés sont également assurées dans le présent article.

Tout d'abord, le détachement illimité du fonctionnaire de l'Etat exerçant ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré serait suspendu s'il demande à être placé dans une position statutaire dont il bénéficie de droit. Il en est en particulier ainsi de la position hors cadres et du congé parental ou de présence parentale.

Ensuite, il est précisé que les fonctionnaires de l'Etat ayant opté pour le maintien de leur statut antérieur pourraient toutefois demander, à tout moment, leur intégration dans la fonction publique territoriale. Toutefois, dans un souci de respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, la collectivité territoriale ou le groupement d'accueil ne sera plus tenue dans ce cas de faire droit à cette demande.

Votre commission vous soumet **deux amendements** tendant à préciser que les personnels transférés à des groupements de collectivités territoriales bénéficieraient, comme ceux des collectivités territoriales, du droit d'option prévu par le présent article.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 80 **ainsi modifié**.

Article 81

Transfert des agents non titulaires de droit public de l'Etat et de ses établissements publics

Cet article tend à prévoir les modalités de transfert des agents non titulaires de droit public de l'Etat et de ses établissements publics exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales.

En vertu de l'article 78 du présent projet de loi, l'ensemble des agents de l'Etat ou de ses établissements publics seraient provisoirement mis à disposition de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivité territoriale ayant bénéficié du transfert de compétences, à compter de la signature des conventions entre le représentant de l'Etat et le chef de l'exécutif local de la collectivité ou le président du groupement concerné¹⁵³.

Contrairement aux fonctionnaires, **les agents non titulaires de droit public ne bénéficieraient pas d'un droit d'option lors du transfert¹⁵⁴, mais deviendraient automatiquement agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale, par substitution d'employeurs**, à compter de l'entrée en vigueur des différents décrets en Conseil d'Etat fixant la partition des services.

Les conditions statutaires de recrutement des agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale prévues aux articles 3 et 41 de la loi précitée du 26 janvier 1984¹⁵⁵ ne seraient pas applicables au « recrutement » de ces agents non titulaires de droit public de l'Etat.

¹⁵³ Voir le commentaire de l'article 78 du présent projet de loi.

¹⁵⁴ Voir le commentaire de l'article 80 du présent projet de loi.

¹⁵⁵ Article 3 de la loi précitée du 26 janvier 1984 : « Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 ne peuvent recruter les agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi.

« Ces collectivités territoriales et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel.

« Des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux mentionnés à l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

« Toutefois, dans les communes de moins de 1.000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique de nombre d'habitants ne dépasse pas ce seuil, des contrats peuvent être conclus pour une durée déterminée et renouvelés par reconduction expresse pour pourvoir des emplois permanents à temps non complet pour lesquels la durée de travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet. »

Pour l'article 41, voir le commentaire de l'article 80 du présent projet de loi.

En effet, l'entrée de ces agents dans la fonction publique territoriale n'est qu'une conséquence du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des services dans lesquels ils sont affectés.

D'importantes garanties seraient accordées à ces contractuels de droit public. Ils conserveraient, à titre individuel, le bénéfice de leur contrat de travail antérieur. Les services accomplis par ces agents en qualité d'agent non titulaire de droit public de l'Etat et de ses établissements publics seraient assimilés à des services accomplis dans la collectivité ou le groupement d'accueil.

Quant aux agents dont le contrat arriverait à échéance avant la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat de partition des services ou parties de services transférés, ils pourraient être recrutés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de la nouvelle compétence, en qualité d'agent non titulaire de droit public de la fonction publique territoriale.

Il convient de préciser que **les agents non titulaires de droit privé de l'Etat** ne bénéficieraient pas du même régime que les agents non titulaires de droit public de l'Etat et **ne devraient pas être transférés**. Seule leur mise à disposition est prévue jusqu'à l'expiration de leur contrat.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à préciser que les agents non titulaires de l'Etat qui seraient affectés à un service transféré à un groupement de collectivités territoriales bénéficieraient également des garanties prévues par le présent article.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 81 **ainsi modifié**.

Article 82

Maintien du bénéfice des années accomplies en « service actif »

Cet article vise à garantir au fonctionnaire de l'Etat exerçant ses fonctions dans un service ou une partie de services transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales la conservation à titre personnel des avantages dont il bénéficierait en raison du classement de son emploi dans la catégorie des services actifs.

Le 1° de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite dispose que la liquidation de la pension de retraite du fonctionnaire civil peut intervenir par anticipation si ce dernier a atteint 55 ans et a accompli au moins quinze ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active.

Sont classés dans cette catégorie les emplois considérés comme « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* », dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Certains fonctionnaires de l'Etat occupent actuellement des emplois entrant dans cette catégorie de service actif, dans des services ou parties de services que le présent projet de loi prévoit de transférer à des collectivités territoriales. Le présent article leur garantirait, à titre personnel, le maintien du bénéfice des avantages découlant du classement de leur emploi en catégorie active, qu'ils soient mis à disposition, en position de détachement ou qu'ils aient choisi d'intégrer la fonction publique territoriale.

De plus, le présent article prévoit également que, pour les fonctionnaires qui occupent un emploi entrant dans la catégorie des services actifs mais ne justifient pas encore des quinze années requises, il serait tenu compte des années pendant lesquels ils exerceraient, dans la collectivité territoriale, des fonctions de même nature que celles qu'ils exerçaient antérieurement pour l'Etat.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à préciser que les groupements de collectivités territoriales peuvent, comme les collectivités territoriales, accueillir des fonctionnaires occupant un emploi classé dans la catégorie des services actifs et bénéficiant des dispositions du présent article.

Elle vous propose d'adopter l'article 82 **ainsi modifié**.

CHAPITRE III

MISES À DISPOSITION AU TITRE DE L'EXPÉRIMENTATION ET DES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES

Article 83

Mise à disposition de services ou parties de services et de personnels au titre d'une expérimentation ou d'une délégation de compétences

Cet article a pour objet de prévoir que les services ou parties de services participant à l'exercice de compétences faisant l'objet d'une expérimentation ou d'une délégation de compétence, ainsi que les personnels y exerçant leurs fonctions, seraient mis à disposition de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales bénéficiant de cette expérimentation ou de cette délégation de compétence.

De nombreuses dispositions du présent projet de loi prévoient la possibilité d'expérimentations ou de délégations de compétences au profit de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités territoriales. Par exemple, l'article 35 a pour objet de prévoir que la responsabilité de

la gestion financière de programmes communautaires régionaux pour la période 2000-2006 pourrait être confiée à titre expérimental aux régions ou, si celles-ci ne sont pas intéressées, à d'autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public. Concernant les délégations de compétences, l'article 49 du projet de loi prévoit que l'Etat pourrait déléguer ses compétences en matière d'aides à la pierre à des collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Les services ou parties de services seraient mis à disposition de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales pour la durée de l'expérimentation ou de la délégation de compétence.

Comme l'indique l'exposé des motifs, les mises à disposition prévues par cet article vise à « *assurer la continuité du service, l'égal accès des citoyens au service public et le maintien des garanties statutaires ainsi que des situations individuelles* ».

Les modalités de mise à disposition de ces services ou parties de services seraient identiques à celles prévues par l'article 77 du présent projet de loi¹⁵⁶ pour la mise à disposition des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Des conventions seraient conclues entre le représentant de l'Etat et le chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou le Président du groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de la nouvelle compétence. Elles devraient être passées dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant la convention type.

Concernant les personnels de ces services ou parties de services, les mêmes dispositions que celles prévues à l'article 78 du présent projet de loi pour les personnels de services ou parties de services mis à disposition au titre d'un transfert de compétence sont applicables¹⁵⁷.

En vertu de cet article, les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public de l'Etat et de ses établissements publics seraient donc mis à disposition, de plein droit et à titre individuel, des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales bénéficiant de cette expérimentation ou de cette délégation de compétence.

Ils seraient placés **sous l'autorité fonctionnelle du chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du président du groupement de collectivités territoriales.**

Votre commission vous propose un **amendement** ayant pour objet de prévoir que l'ensemble des agents non titulaires de l'Etat, qu'ils soient de droit

¹⁵⁶ Voir le commentaire de l'article 77 du présent projet de loi.

¹⁵⁷ Voir le commentaire de l'article 78 du présent projet de loi.

public ou de droit privé, seraient mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements dans le cadre d'une expérimentation ou d'une délégation de compétence. L'actuel projet de loi prévoit uniquement la mise à disposition des agents contractuels de droit public.

Comme pour la mise à disposition des services ou parties de services prévue à l'article 77, votre commission vous propose un **amendement** visant à tenir compte du fait que l'expérimentation ou la délégation de compétence pourrait être décidée postérieurement à la publication du décret approuvant la convention type. Dans ce cas, le délai de trois mois pendant lequel la convention constatant la liste des services ou parties de services mis à disposition devrait être conclue ne commencerait à courir qu'à compter de la date de la convention de mise en œuvre de l'expérimentation ou de la délégation de compétence.

Votre commission des Lois vous soumet également **deux amendements** tendant à prendre en compte le fait que les expérimentations ou les délégations de compétences pourraient être confiées à un groupement de collectivités territoriales qui ne saurait être nécessairement un établissement public de coopération intercommunale.

Elle vous propose d'adopter l'article 83 **ainsi modifié**.

CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES

Article 84

Constitution d'une commission commune

Cet article a pour objet de constituer une **commission commune au Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat et au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale**.

Elle aurait pour mission de **suivre les opérations de transferts des personnels**. Le présent article prévoit qu'elle devrait en particulier être consultée sur la convention type devant être approuvée par décret en vertu de l'article 77 du projet de loi¹⁵⁸. Elle pourrait également être amenée à dresser un bilan des demandes d'intégration dans la fonction publique territoriale.

Un décret en Conseil d'Etat est prévu pour fixer notamment les modalités de composition et de fonctionnement de cette commission commune.

La création d'une telle commission commune au Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat et au Conseil supérieur de la fonction publique

¹⁵⁸ Voir le commentaire de l'article 77 du présent projet de loi.

territoriale permet de garantir le suivi et la transparence des transferts de personnels.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 84 **sans modification**.

Article 85

Consultation des comités techniques paritaires

Le présent article précise les **conditions de consultation des instances paritaires de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale**.

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.* »

Parmi les organes de la fonction publique prévus pour mettre en œuvre ce principe, les comités techniques paritaires ont été constitués pour connaître des problèmes d'organisation, de fonctionnement, de recrutement des personnels ainsi que des projets de statuts particuliers des services.

Concernant la fonction publique d'Etat, les comités techniques paritaires sont institués dans toutes les administrations de l'Etat et tous les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel et commercial¹⁵⁹. Parmi eux, les **comités techniques ministériels** sont créés auprès du ministre concerné, par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre intéressé¹⁶⁰. Chacun comprend en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants du personnel. Il est présidé par le ministre ou son représentant.

Concernant la fonction publique territoriale, des **comités techniques paritaires locaux** ont été institués en vertu de l'article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ils comprennent en nombre égal des représentants de la collectivité territoriale ou de l'établissement public et des représentants du personnel et sont présidés par le président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public ou par son représentant.

Compétents sur des problèmes généraux, ces comités techniques paritaires ministériels et locaux seront consultés au cours de la procédure de transfert des personnels. Toutefois, les modalités prévues dans le présent article doivent permettre, comme l'indique l'exposé des motifs, « *de garantir*

¹⁵⁹ Article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

¹⁶⁰ Il existe également les comités techniques centraux, spéciaux, régionaux et départementaux institués au sein des services de l'Etat à différents niveaux (voir le décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires).

la consultation et l'information des représentants des personnels sans alourdir les délais d'élaboration » des conventions et décrets devant être pris.

En tenant compte de la conciliation de ces deux exigences, le présent article aboutit à la répartition suivante :

- les comités techniques paritaires locaux intéressés émettraient leur avis sur les conventions ou arrêtés ministériels constatant la liste des services ou parties de services mis à disposition de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales bénéficiaire d'une nouvelle compétence, en vertu du deuxième paragraphe (II) de l'article 77¹⁶¹ ;

- les comités techniques paritaires ministériels intéressés seraient consultés sur les décrets prévus au quatrième paragraphe (IV) de l'article 77 ayant pour objet de fixer la partition définitive des services ou parties de services participant à l'exercice de la compétence transférée.

Chaque comité technique paritaire concerné pourrait ainsi se prononcer sur les transferts de personnels au cours de la procédure.

Votre commission des Lois vous soumet **deux amendements** rédactionnels et vous propose d'adopter l'article 85 **ainsi modifié**.

Article 86

(art. 39 et 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)

Clarification de dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Cet article a pour objet de **clarifier la rédaction des articles 39 et 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984** portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'article 39 de la loi précitée du 26 janvier 1984 est relatif à la promotion interne permettant d'accéder à un nouveau cadre d'emploi au sein de la fonction publique territoriale. A côté des postes obtenus par concours interne, une certaine proportion de postes vacants dans un cadre d'emploi peut être proposée à des fonctionnaires inscrits sur une liste d'aptitude, soit après examen professionnel, soit après avis de la commission administrative paritaire.

¹⁶¹ Voir le commentaire de l'article 77 du présent projet de loi.

L'article 79 de la loi précitée du 26 janvier 1984 fixe les trois possibilités pouvant être retenues pour choisir les fonctionnaires pouvant bénéficier d'un avancement de grade :

- inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle des agents ;

- inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire, après une sélection par voie d'examen professionnel ;

- sélection opérée exclusivement par voie de concours professionnel.

Le présent article du projet de loi vise à clarifier la rédaction de ces deux articles de la loi précitée du 26 janvier 1984 afin de **garantir que les différentes voies offertes en matière de promotion interne ou d'avancement de grade peuvent être cumulatives.**

Comme l'indique l'exposé des motifs, il s'agit ainsi de « *lever une ambiguïté qui pourrait être source de contentieux* ».

Les rédactions des articles 39 et 79 tels que modifiés par le présent article seraient dès lors respectivement identiques à celles des articles 26 et 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, qui prévoient les mêmes dispositions pour la fonction publique d'Etat¹⁶².

Votre commission vous propose d'adopter l'article 86 **sans modification.**

Article additionnel après l'article 86
(art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)

**Simplification de la procédure de renouvellement des contrats
des agents non titulaires de droit public**

Votre commission vous **soumet un amendement tendant à insérer un article additionnel** après l'article 86 du projet de loi afin de compléter l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale par un alinéa ayant pour objet de **simplifier la procédure de renouvellement des contrats passés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics pour recruter des agents non titulaires.**

L'article 3 de la loi précitée du 26 janvier 1984 prévoit les hypothèses dans lesquelles des agents non contractuels peuvent être recrutés par

¹⁶² La loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique avait déjà effectué une clarification rédactionnelle de l'article 26 de la loi du 11 janvier 1984 identique à celle prévue par le présent article pour l'article 39 de la loi du 26 janvier 1984.

les collectivités territoriales. Parmi les possibilités offertes, il est prévu que « *des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux mentionnés à l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.* »

Par conséquent, pour une durée maximale de trois ans, des agents contractuels peuvent être recrutés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics lorsque :

- soit aucun corps de fonctionnaire n'est susceptible d'assurer les fonctions correspondantes ;

- soit la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient pour des emplois de catégorie A ou d'autres catégories pour les représentations de l'Etat à l'étranger.

Ces contrats peuvent être renouvelés uniquement par reconduction expresse.

Afin de simplifier la procédure de renouvellement de ces contrats pour les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, votre commission vous propose que, **lorsque le renouvellement du contrat a pour objet de maintenir l'agent contractuel dans le même emploi, celui-ci soit présumé entrer dans les cas autorisés à l'article 4 précité de la loi du 11 janvier 1984.**

Cette simplification ne remettrait en cause ni la durée maximale de trois ans de ces contrats, ni leur renouvellement par reconduction expresse.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer **après l'article 86.**

Article 87

Applicabilité du dispositif de mise à disposition et de transfert aux agents affectés dans des services transférés à la collectivité territoriale de Paris

Cet article a pour objet de prévoir l'applicabilité du dispositif prévu au présent titre du projet de loi pour la mise à disposition et le transfert des agents de l'Etat exerçant leurs fonctions dans des services ou parties de services transférés à la **collectivité territoriale de Paris.**

Au 31 janvier 2002, les personnels des administrations parisiennes sont au nombre de 40.000 agents, parmi lesquels plus de 38.000 travaillent pour la commune et plus de 1.500 pour le département. Ils sont régis par des dispositions particulières. En effet, l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction

publique territoriale précise qu'ils sont « *soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat, qui peut déroger aux dispositions de la présente loi.* » Le décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes fixe actuellement le statut des personnels de la commune et du département de Paris.

La principale particularité de ce statut provient du fait que tant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale que celles relatives à la fonction publique d'Etat sont applicables. Par exemple, bien qu'ils soient fonctionnaires territoriaux, les fonctionnaires parisiens sont organisés en corps, et non en cadres d'emploi.

Du fait de ce particularisme de la collectivité territoriale de Paris, les modifications apportées au statut de la fonction publique territoriale ne sont pas directement applicables aux personnels des administrations parisiennes.

Il convient donc de **prévoir expressément** dans la présente loi que les **dispositions relatives à la mise à disposition et au transfert** des agents de l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements **seraient également applicables pour ceux qui exercent leurs fonctions dans des services ou parties de services devant être transférés à la commune ou au département de Paris.**

Votre commission vous propose d'adopter l'article 87 **sans modification.**

TITRE VI COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Article 88

Application des règles de droit commun pour la compensation financière des transferts de compétences à titre définitif entre l'Etat et les collectivités territoriales

Cet article a pour objet de prévoir les modalités de compensation financière des transferts de compétences, à titre définitif, entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Lors de son audition par votre commission des lois, le 14 octobre dernier, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué qu'une première estimation permettait d'évaluer à 3 milliards d'euros le montant des dépenses transférées aux régions et à 8 milliards d'euros le montant des dépenses transférées aux départements.

Evoquant la répartition par secteurs des dépenses transférées, il a estimé que celles-ci pourraient s'élever à :

- 6,5 milliards d'euros en matière de solidarité et de santé ;
- 1,1 milliard d'euros en matière de développement économique et d'emploi;
- 2 milliards d'euros en matière de transports et d'infrastructures ;
- 2,3 milliards d'euros en matière d'éducation et de culture ».

1. Les modalités de calcul des compensations financières

Le quatrième alinéa de l'**article 72-2 de la Constitution**, inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, dispose que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrés à leur exercice* ». Cette disposition, qui figure actuellement à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, a ainsi acquise valeur constitutionnelle.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont également prévu la compensation, dans les conditions déterminées par la loi, des charges induites pour les collectivités territoriales par **toute création ou extension de compétence**, telle que la création de l'allocation personnalisée d'autonomie.

• Le premier paragraphe (I) du présent article tend à renvoyer au droit en vigueur, codifié aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les **modalités de calcul du montant des compensations financières** afférentes aux transferts de compétences prévus à titre définitif par le présent projet de loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales auxquelles le présent article fait référence prévoient :

- d'une part que « *tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences (...) est accompagné du transfert concomitant par l'Etat* » de ressources « *équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* » (article L. 1614-1) ;

- d'autre part, 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*** » (article L. 1614-3).

Cette commission dénommée « **Commission consultative sur l'évaluation des charges** », outre le magistrat de la Cour qui la préside, est composée de huit représentants des communes, quatre représentants des conseils généraux et quatre représentants des conseils régionaux.

L'article 52 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a inséré, à l'initiative du Sénat, un article L. 1614-5-1 dans le code général des collectivités territoriales, aux termes duquel l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget constatant un accroissement de charges, une diminution de charges ou la diminution du produit d'un impôt transféré doit être pris, et l'avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges être rendu, dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la disposition législative ou réglementaire qui en est à l'origine.

Lors de la dernière réunion du **Comité des finances locales**, le 24 septembre 2003, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a proposé la **fusion** de ces deux organismes. Cette proposition a été accueillie avec intérêt et fait actuellement l'objet d'une concertation.

Pour l'application de ces dispositions, le présent article tend à préciser, en premier lieu, que **l'accroissement net des charges serait évalué en défalquant des dépenses consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées, à la date du transfert, le montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.**

Cette précision vise **deux cas de figure** distincts :

- d'une part, les **augmentations de ressources** entraînées par les transferts. En effet, le transfert de certains biens, par exemple, un musée ou un monument historique, représentera une charge pour les collectivités territoriales mais leur procurera également des ressources sous la forme de droits d'entrée ;

- d'autre part, les **réductions brutes de charges**. Cette mention vise le cas spécifique des transferts de compétences non pas de l'Etat vers les collectivités territoriales, mais des collectivités territoriales vers l'Etat, prévus par l'article 56 du présent projet de loi, qui propose de recentraliser les politiques en matière de vaccination, de lutte contre la lèpre et la tuberculose,

la lutte contre les infections sexuellement transmissibles et le dépistage des cancers, actuellement mises en œuvre par les départements. Ainsi, lors du calcul des compensations versées par l'Etat aux départements au titre des transferts de compétences prévus par le présent projet de loi, il conviendra de déduire le montant des sommes consacrées auparavant par l'Etat à ces politiques.

En second lieu, le présent article tend à prévoir que le droit à compensation des charges d'investissement transférées serait égal à la **moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans** précédant le transfert des compétences. Un décret en Conseil d'Etat serait chargé de déterminer, d'une part, le nombre d'exercices budgétaires pris en compte pour l'évaluation, celui-ci étant susceptible de différer selon le domaine de compétence et la nature des investissements, d'autre part, les règles d'actualisation.

L'exposé des motifs du projet de loi fait valoir en effet que *« le caractère parfois erratique de certaines dépenses d'investissement liées à des travaux de grosses réparations, de restauration ou de construction implique d'élargir la base d'évaluation du droit à compensation. »*

Si l'on prend l'exemple des routes nationales, l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses d'équipement acquittées par l'Etat l'année précédant le transfert aurait pour effet paradoxal et injuste de favoriser les départements bénéficiant de routes les mieux entretenues et de priver de moyens ceux qui en auraient le plus besoin.

Des dispositions analogues avaient été prévues par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir que **le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi sera égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans** précédant le transfert de compétences et non, comme le veut la règle habituelle, aux dépenses de l'Etat constatées l'année précédant le transfert.

Il s'agit ainsi de prévoir une compensation plus loyale des transferts de compétences, dans la mesure où elle sera moins tributaire des réorganisations de services effectuées depuis l'annonce de la nouvelle étape de la décentralisation.

Les modalités de compensation financière des charges afférentes aux transferts de compétences opérés dans le cadre d'expérimentations ou de délégations de compétences seraient logiquement fixées par voie de convention entre les parties.

2. Les modalités de versement des compensations financières

Le code général des collectivités territoriales définit également les modalités de la compensation :

- « *les charges (...) sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat (...) et, pour le **solde**, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* » (article L. 1614-4) ;

- « *les transferts d'impôts d'Etat représentent **la moitié au moins** des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales* » (article L. 1614-5) ;

- « *les **pertes de produit fiscal** résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date des transferts des impôts et **du fait de l'Etat**, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont **compensées intégralement**, collectivité par collectivité (...) par des attributions de dotation de décentralisation* » (article L. 1614-5).

Les impôts d'Etat transférés aux collectivités locales par l'article 99 de la loi du 7 janvier 1983 ont été, pour les départements, d'une part, la taxe sur les véhicules à moteur (vignette) et, d'autre part, les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux (droits de mutation) ; pour les régions, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (cartes grises).

La loi de 1983 a en revanche exclu le financement par la fiscalité des compétences transférées aux communes.

Le rapport de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation a mis en évidence que **les recettes transférées ont augmenté beaucoup moins vite que les charges transférées**.

Le premier alinéa de l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales prévoit en outre que « *au terme de la période visée à l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée [3 ans], les transferts d'impôts d'Etat représentent **la moitié au moins** des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales* ».

Or, l'analyse de la structure des recettes transférées menée par la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation a démontré que la règle de 50% n'était plus respectée.

Passée la première vague des transferts de compétences, **le financement budgétaire des transferts, conçu au départ comme un solde, est progressivement devenu la norme**.

Les nouveaux transferts n'ont pas donné lieu à des transferts de fiscalité mais à des majorations de dotation générale de décentralisation. L'assiette et le taux des impôts transférés se sont progressivement réduits. Les collectivités territoriales ont ainsi été privées de 15 milliards d'euros de recettes fiscales sous la précédente législature.

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel avait clairement affirmé que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les **ressources fiscales** des collectivités territoriales au point d'**entraver** leur libre administration*¹⁶³ », mais s'était refusé à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration.

Telles sont les raisons pour lesquelles, sous l'impulsion du Sénat, l'article 72-2 de la Constitution prévoit désormais que les **recettes fiscales** et les **autres ressources propres** des collectivités territoriales, c'est-à-dire les produits des domaines et d'exploitation, devront représenter une **part déterminante** de l'ensemble de leurs ressources, dans des conditions définies par une loi organique. Un projet de loi organique ayant cet objet a été soumis au Conseil des ministres le 21 octobre et devrait être prochainement présenté au Parlement.

Ce projet de loi tend à **définir la notion de « ressources propres »** en précisant qu'elle englobe les produits des impositions de toutes natures (fiscalité locale et fractions d'impôts nationaux attribuées aux collectivités par la loi en application de l'article 72-2 de la Constitution), les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs.

Il prévoit que la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration de chaque catégorie de collectivités territoriales, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Il prévoit en outre que **le niveau d'autonomie atteint en 2003**, année au cours de laquelle la réforme de la taxe professionnelle s'est achevée, **constituerait pour chaque catégorie de collectivités territoriales un seuil au-dessous duquel cette part ne pourrait descendre**. Cette disposition vise à garantir la fin du mouvement de remise en cause de la fiscalité locale constaté ces dernières années. La référence au niveau atteint en 2003 n'est toutefois qu'un plancher qu'il sera souhaitable de dépasser.

Pour garantir le respect, à l'avenir, de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales, le projet de loi organique prévoit que le Parlement serait destinataire, tous les ans, d'un rapport sur l'évolution de leur taux d'autonomie financière. Si la **part des ressources propres** dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales cessait d'être déterminante au sens donné à ce terme par le projet

¹⁶³ *Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.*

de loi organique, elle devrait **être rétablie au plus tard par la loi de finances de la troisième année** suivant ce constat, sous peine d'exposer ce texte à la censure du juge constitutionnel.

• Le second paragraphe (II) tend à prévoir que la compensation financière des compétences s'opèrerait, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures, dans des conditions fixées par la loi de finances.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose en effet, dans ses articles 34, 36 et 51 que :

- la première partie de la loi de finances de l'année autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

- l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances ;

- est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Le présent projet de loi ne pouvait donc être plus précis sur les modalités de compensation des transferts de compétences sous peine de s'exposer à la censure du Conseil constitutionnel.

Le Gouvernement a cependant annoncé ses intentions en la matière. En 2005, les transferts seraient financés comme suit :

- les **départements** financeraient le coût de leurs nouvelles compétences, estimé à environ **8 milliards d'euros** (dont 5 milliards d'euros pour le RMI), par une **part non modulable du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** et par des ressources modulables localement, notamment la **taxe sur les conventions d'assurance** ;

- les **régions** financeraient intégralement le coût de leurs nouvelles compétences, estimé à **3 milliards d'euros**, par une **partie modulable du produit de la TIPP**, sous réserve d'une modification des règles communautaires.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 88 **ainsi modifié**.

Article 89

(art. L. 1614-8, L. 3334-16-1 nouveau et L. 4332-3-1 nouveau
du code général des collectivités territoriales)

Modalités particulières de compensation de certains transferts de compétences

Cet article a pour objet de prévoir des modalités particulières de compensation de certains transferts de compétences.

- Le premier paragraphe (I) tend à réécrire l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales, afin que les transferts de **ports maritimes** proposés par le présent projet de loi soient compensés dans le cadre du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation par la loi du 22 juillet 1983, afin de compenser les charges résultant du transfert aux départements des ports maritimes, de commerce et de pêche.

- Le deuxième paragraphe (II) prévoit que le transfert des compétences relatives aux établissements scolaires et à leurs personnels, celles relatives aux immeubles classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, ainsi que la propriété des objets mobiliers qu'ils renferment appartenant à l'Etat ou aux centres des monuments nationaux, donnerait lieu à une compensation versée sous la forme d'une attribution de dotation générale de décentralisation répartie entre les collectivités territoriales compétentes.

Il convient en effet de s'assurer que la compensation des transferts de compétences ne sera accordée qu'aux régions, départements et communes qui bénéficieront de ces transferts. Les modalités de répartition des crédits correspondant à cette compensation seront définies par décret.

- Le troisième paragraphe (III) tend à **définir les ressources précédemment consacrées par l'Etat à l'exercice de sa compétence à l'égard des routes nationales qui serviraient de base au calcul de la compensation financière due à ce titre aux départements**. Il s'agirait des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées aux dépenses d'entretien préventif, de réhabilitation, d'aménagements de sécurité et d'exploitation des voiries transférées, calculées hors taxes et hors fonds de concours. Ces dispositions seraient précisées par un décret en Conseil d'Etat.

- Le quatrième paragraphe (IV) tend à prévoir un **dispositif transitoire** précisant les conditions dans lesquelles les dispositions du quatrième paragraphe (IV) de l'article 10 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services continueraient à être mises en œuvre, **jusqu'au transfert**

des parties de service du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

La compensation financière versée aux départements ayant préféré une mise à disposition plutôt qu'un partage des services déconcentrés du ministère de l'équipement ferait l'objet d'une régularisation en proportion des effectifs chargés des compétences départementales.

- Les cinquième (V) et sixième (VI) paragraphes ont respectivement pour objet d'insérer des articles L. 3334-16-1 et L. 4332-3-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de prévoir que le **transfert des lycées et collèges** restés à la charge de l'Etat ferait l'objet d'une compensation financière aux régions et aux départements dans le cadre de la dotation générale de décentralisation, et non dans le cadre de la dotation régionale d'équipement scolaire ou de la dotation départementale d'équipement des collèges.

Cette exception permettrait d'éviter de répartir les ressources correspondant aux charges transférées entre toutes les régions ou tous les départements, en versant aux seules collectivités concernées la compensation financière résultant du transfert.

- Enfin le septième paragraphe (VII) tend à renvoyer à la loi de financement de la sécurité sociale et à la loi de finances la définition des modalités de compensation financière du transfert aux régions, prévu par l'article 58 du présent projet de loi, des **instituts et écoles de formation aux professions paramédicales** qui, relevant d'un établissement de santé, ne sont pas dotés de la personnalité morale et sont actuellement financés le financement est actuellement assuré par les régimes d'assurance maladie, au moyen d'une dotation globale annuelle arrêtée par le directeur de l'agence régionale d'hospitalisation, en application de l'article L. 174-1 du code de la sécurité sociale.

La dualité des sources de financement de ces instituts ne permet pas de s'en tenir aux dispositions générales relatives à la compensation des transferts de compétences prévues dans le code général des collectivités territoriales et à l'article 88 du présent projet de loi. En effet, ces dispositions s'appliquent dans le cas d'un transfert de compétence et du versement d'une compensation correspondante de l'Etat vers les collectivités territoriales. Or, dans le cas présent, les charges sont actuellement en partie assumées par les établissements hospitaliers, et relèvent donc de la loi de financement de la sécurité sociale et non de la loi de finances.

Par conséquent, la compensation du transfert de compétences ne pourra s'effectuer sans le transfert préalable des crédits de la loi de financement de la sécurité sociale vers la loi de finances.

La dérogation prévue par le présent article a pour seul objet de prévoir que les crédits devraient, dans un premier temps, être compensés entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. L'évaluation de la compensation serait en revanche effectuée dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit commun en matière de compensation.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de précision et propose d'adopter l'article 89 **ainsi modifié**.

TITRE VII PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DÉCISIONS LOCALES ET ÉVALUATION DES POLITIQUES LOCALES

CHAPITRE PREMIER CONSULTATION DES ÉLECTEURS ET FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES LOCALES

Article 90

(section II nouvelle du chapitre II du titre unique du livre premier de la première partie et art. L. 1112-15 à L. 1112-21 nouveaux, art. L. 5211-49 et chapitre II du titre IV du livre premier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales)

Consultation des électeurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale

Cet article a pour objet d'autoriser l'organisation de consultations locales, revêtant la valeur de simples avis, sur toute affaire relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale, le cas échéant à la demande d'une partie des électeurs.

1. Le droit en vigueur

- *Le droit antérieur à la révision constitutionnelle est toujours applicable*

La **loi n° 92-125 du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République, codifiée aux articles L. 2142-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, autorise la **consultation des électeurs sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la compétence de la commune**. L'initiative de cette consultation relève d'une proposition du maire, d'une demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de

3.500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de 3.500 habitants et plus.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire introduit deux innovations majeures :

- elle donne aux **établissements publics de coopération intercommunale** la faculté de consulter les électeurs de leurs communes membres sur les affaires relevant de leur compétence en matière d'**aménagement** (articles L. 5211-49 et suivants du code général des collectivités territoriales) ;

- elle pose le principe de l'**initiative populaire**, en permettant à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de demander au conseil municipal ou à l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale d'organiser une consultation sur une **opération d'aménagement** relevant de sa compétence. Celui-ci est tenu de délibérer sur cette demande.

Dans tous les cas, les résultats de la consultation revêtent la valeur d'un **simple avis**.

Le recours aux consultations locales reste cependant très **encadré**. Ainsi, 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 portant 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.

Aussi les consultations locales restent-elles encore **peu nombreuses**. Selon les informations, parcellaires, recueillies par les préfetures, près d'une **centaine de consultations** avaient été organisées **entre 1995 et 1999**, dont une seule par un district.

- *La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 impose de le modifier*

La loi constitutionnelle n° 276-2003 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a institué, parallèlement au renforcement des pouvoirs des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de nouveaux mécanismes de démocratie directe, destinés à associer les électeurs à la prise de décision.

L'article 72-1 de la Constitution reconnaît en premier lieu aux électeurs d'une collectivité territoriale un **droit de pétition** leur permettant de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence, les élus locaux restant libres d'y donner suite.

Il ouvre en second lieu aux collectivités territoriales la faculté d'organiser, dans des conditions déterminées par une loi organique, des **référendums locaux** sur des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence.

Les deux innovations introduites par la révision constitutionnelle tiennent, d'une part, à l'**extension** aux **départements, régions, collectivités à statut particulier** et **collectivités d'outre-mer** régies par le principe de spécialité législative de la faculté d'organiser un référendum, à l'exclusion des établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, à la **valeur décisionnelle** des résultats du scrutin. Par ailleurs l'initiative du référendum a été réservée aux assemblées délibérantes et non à leurs électeurs.

Les conditions d'organisation des scrutins ont été précisées par la **loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local**. A l'initiative du Sénat et de notre collègue Daniel Hoeffel, rapporteur de votre commission des Lois, les projets d'acte individuel ont été exclus du champ des référendums et le caractère décisionnel des résultats du scrutin a été subordonné à une condition de participation minimale, fixée à la moitié au moins des électeurs inscrits. Si le taux de participation se révélait inférieur à ce seuil, le scrutin se transformerait en une simple consultation revêtant la valeur d'un avis.

Il eût donc été logique, en conséquence de la création d'un référendum décisionnel local devenant consultatif en cas de participation électorale inférieure à la moitié des électeurs inscrits, d'abroger les dispositions du code général des collectivités territoriales issue de la loi du 6 février 1992 relatives aux consultations organisées par les communes.

Le présent article tend au contraire à élargir les possibilités d'organiser des consultations locales.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

- Le premier paragraphe (I) tend à insérer dans le chapitre II (« Participation des électeurs aux décisions locales ») du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales une section II intitulée « consultation des électeurs » et à transformer, en conséquence, la section unique consacrée au « Référendum local » en une section I.

Cette nouvelle section II serait composée de sept articles numérotés L. 1112-15 à L. 1112-21 et reprenant, sous réserve d'adaptations, les dispositions actuellement applicables aux consultations organisées dans les communes.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 1112-15, le **champ** des consultations locales serait élargi :

- **toutes les collectivités territoriales**, et non plus seulement les communes, pourraient organiser de telles consultations ;

- à l'instar des scrutins communaux, ces consultations pourraient porter sur **toute décision relevant de la compétence de la collectivité territoriale**, qu'il s'agisse d'une décision de l'exécutif ou de l'assemblée délibérante, d'un projet d'acte individuel ou réglementaire ;

- de même, elles pourraient être organisées sur **tout ou partie du territoire** de la collectivité.

Le texte proposé pour l'article L. 1112-16, consacré à l'**initiative populaire** et au **droit de pétition**, tend à permettre aux **électeurs** d'une collectivité territoriale de demander à son assemblée délibérante d'organiser une consultation sur toute affaire relevant de sa compétence, ce qui exclut les décisions relevant de la compétence de l'exécutif.

Dans les communes, la demande devrait émaner du cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et du dixième des électeurs dans les autres collectivités territoriales, chaque électeur ne pouvant adresser qu'une seule demande par an à une même collectivité.

Les organisateurs de la pétition devraient communiquer à l'exécutif de la collectivité territoriale une copie des listes électorales des communes ou seraient inscrits les auteurs de la demande.

Aux termes de l'article L. 2142-3 du code général des collectivités territoriales, seules les opérations d'aménagement relevant de la compétence de la commune peuvent actuellement faire l'objet d'une demande de consultation émanant du cinquième des électeurs. En revanche, le conseil municipal est tenu de délibérer sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation. Cette obligation ne figure pas dans le texte proposé pour l'article L. 1112-16. Elle semble en effet désormais contraire au premier alinéa l'article 72-1 de la Constitution qui, à l'initiative du Sénat, reconnaît aux électeurs le **droit de demander mais non d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour** de l'assemblée délibérante de leur collectivité **d'une question** relevant de sa compétence.

En l'absence de mention spécifique, les **règles de droit commun** s'appliqueraient **pour l'inscription à l'ordre du jour** de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale d'une demande tendant à organiser une consultation locale.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 1112-17, il reviendrait à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale :

- d'arrêter le principe et les **modalités d'organisation** de la consultation ;

- d'indiquer expressément, dans sa délibération, que cette consultation ne constituerait qu'une demande d'**avis** ;

- de fixer le jour du scrutin et de convoquer les électeurs.

A l'instar des délibérations tendant à organiser des référendums décisionnels locaux, cette demande devrait être transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au **représentant de l'Etat**. Si celui-ci l'estimait illégale, il disposerait d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour en saisir le tribunal administratif et assortir sa demande de conclusions de suspension dans les conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative relatif au **référé** devant les juridictions administratives.

Le texte proposé pour l'article L. 1112-18 tend à prévoir que les délibérations émanant de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune, devraient être notifiées par le représentant de l'Etat dans cette collectivité, dans un délai de quinze jours, aux maires des communes dans lesquelles la consultation serait prévue, sauf s'il était fait droit à sa demande de suspension.

Les maires seraient tenus d'organiser le scrutin, sans quoi le représentant de l'Etat, après les en avoir requis, y procéderait d'office.

Ces dispositions sont analogues à celles prévues par l'article L.O. 1112-4 du code général des collectivités territoriales pour les référendums décisionnels locaux.

Le texte proposé pour l'article L. 1112-19 tend à préciser que les dépenses liées à l'organisation de la consultation des électeurs constitueraient une **dépense obligatoire** de la collectivité territoriale l'ayant décidée, y compris en cas d'exercice par le représentant de l'Etat de son pouvoir de substitution.

S'agissant des référendums décisionnels locaux, le Sénat a obtenu que l'article L.O. 1112-5 du code général des collectivités territoriales prévoit un remboursement forfaitaire, calculé en fonction de critères objectifs, des dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes pour l'organisation de référendums décidés par d'autres collectivités territoriales. Rien de tel n'est prévu au présent article.

Selon le texte proposé pour l'article L. 1112-20, l'assemblée délibérante serait tenue de soumettre à ses électeurs un projet unique de délibération ou d'acte et de leur demander de l'approuver ou de le rejeter, en répondant par « oui » ou par « non ». S'agissant d'une consultation revêtant la valeur d'un simple avis, quel que soit le taux de participation, il est précisé

que la décision finale reviendrait à l'autorité compétente de la collectivité territoriale c'est-à-dire, selon l'objet du scrutin, soit l'exécutif soit l'assemblée délibérante.

Le texte proposé pour l'article L. 1112-21 a pour objet de fixer les **périodes d'interdiction des consultations locales**. A cette fin, il fait référence aux onze premiers alinéas de l'article L.O. 1112-6 du code général des collectivités territoriales, qui interdisent l'organisation de référendums décisionnels :

- dans les six mois précédant le renouvellement général ou partiel de son assemblée délibérante ;

- pendant la durée de la campagne ou le jour du scrutin prévus pour les élections locales, présidentielles, législatives, sénatoriales ou européennes, ainsi que pour les consultations et référendums organisés par l'Etat.

Par ailleurs, une assemblée délibérante locale ayant déjà organisé une consultation ou un référendum ne pourrait organiser de nouvelle consultation ayant le même objet dans un délai d'un an à compter du jour du scrutin.

L'article L.O. 1112-6 interdit à une collectivité territoriale d'organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an. Un référendum pourrait donc être organisé moins d'un an après la tenue d'une consultation ayant le même objet, mais non l'inverse.

• Le deuxième paragraphe (II) du présent article tend à modifier l'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales afin de permettre :

- d'une part, à un **établissement public de coopération intercommunale** de consulter les électeurs de ses communes membres sur **toute affaire relevant de sa compétence** et non plus seulement sur les affaires relevant de sa compétence en matière d'aménagement ;

- d'autre part, au cinquième de ses **électeurs** de demander l'organisation d'une telle consultation, alors que leurs demandes ne peuvent actuellement porter que sur des opérations d'aménagement ; contrairement à ce qui serait désormais prévu pour les collectivités territoriales, **l'organe délibérant de l'établissements publics de coopération intercommunale serait tenu de délibérer sur ces demandes**.

• Enfin, le troisième et dernier paragraphe (III) du présent article a pour objet d'abroger le chapitre II du titre IV du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales et les articles L. 2142-1 à L. 2142-8 du code général des collectivités territoriales, consacrés aux consultations des électeurs sur les affaires communales. En effet, ces dernières

seraient désormais régies par les dispositions communes prévues par le premier paragraphe.

3. La position de la commission des Lois

Ces dispositions ne sont pas sans intérêt. Ainsi, à la différence des référendums locaux, les consultations prévues par le présent article pourraient être organisées :

- par des établissements publics de coopération intercommunale ;
- à l'initiative des électeurs d'une collectivité territoriale ou des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale ;
- sur une partie seulement du territoire de cette collectivité ou de cet établissement ;
- sur un projet d'acte individuel.

La valeur décisionnelle des résultats d'un référendum local dépendant du taux de participation électorale, une collectivité territoriale pourrait par ailleurs préférer recourir à une simple consultation, dont la valeur indicative serait connue dès l'origine, afin de « dédramatiser » la campagne.

Si les dispositions relatives aux consultations locales sont probablement conformes à la lettre de la Constitution, révisée le 28 mars puis complétée le 1^{er} août 2003, elles n'en respectent pas l'esprit.

Le Constituant a délibérément prohibé l'organisation de référendums décisionnels par les établissements publics de coopération intercommunale, afin d'éviter qu'ils n'imposent leurs volontés à certaines de leurs communes membres. D'un point de vue politique les résultats d'une simple consultation ont la même valeur décisionnelle qu'un référendum. Or, il est prévu d'autoriser des consultations intercommunales sur toute affaire relevant de la compétence de cet établissement et non plus sur les opérations d'aménagement.

Le Constituant a exclu l'initiative populaire. Or, elle est prévue pour les consultations locales. Certes les assemblées délibérantes ne seraient plus tenues d'inscrire la demande de consultation à leur ordre du jour et d'en délibérer mais cette obligation serait maintenue pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Le Parlement a exclu les projets d'actes individuels du champ des référendums. Or, ils pourraient faire l'objet de consultations.

Enfin, la loi organique a prévu qu'un référendum ayant fait l'objet d'une participation inférieure à la moitié des électeurs inscrits se transformerait en une simple consultation.

Imagine-t-on que des élus locaux puissent justifier devant leurs électeurs qu'ils préfèrent les consulter plutôt que de les laisser décider ?

Plutôt que de laisser planer une ambiguïté entre les procédures de référendum et de consultations, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de tirer la conséquence de l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, en **permettant aux collectivités territoriales d'organiser des référendums décisionnels**, qui deviendront consultatifs en cas de participation électorale inférieure à la moitié des électeurs inscrits, **et aux établissements publics de coopération intercommunale de continuer à organiser des consultations locales sur les seules opérations d'aménagement**.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 90 **ainsi modifié**.

Article 91

(art. L. 2121-10, L. 3121-19 et L. 4132-18
du code général des collectivités territoriales)

Transmission dématérialisée des convocations, ordres du jour et documents d'information

Cet article a pour objet de modifier les articles L. 2121-10, L. 3121-19 et L. 4132-18 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que l'envoi des convocations par écrit et au domicile des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales pourrait être effectué valablement quelle que soit la forme utilisée, c'est-à-dire sur support papier ou par transmission numérique.

L'exposé des motifs du projet de loi fait justement valoir que :

« Les formalités requises par la loi pour la convocation des assemblées délibérantes étant considérées par la jurisprudence comme des formalités substantielles dont la méconnaissance entraîne l'illégalité des délibérations, il est opportun de prévoir expressément soit l'envoi de documents écrits sur papier soit l'envoi de documents écrits dématérialisés, afin d'éviter les contestations sur la validité de la transmission numérique des documents.

« Il paraît toutefois nécessaire de maintenir l'obligation de délivrer les documents au domicile des élus afin de leur assurer l'information nécessaire avant les séances. Une simple mise à disposition dans les locaux administratifs de la commune, du département ou de la région obligerait en effet les conseillers à se déplacer, ce qui constituerait une régression de leur droit à l'information préalable sur les affaires qui leur sont soumises. »

Pourraient ainsi être transmis sur support électronique les ordres du jour et les documents d'information relatifs aux affaires mises en délibéré : notes explicatives de synthèse ou rapports préalables...

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 91 **sans modification**.

CHAPITRE II EVALUATION DES POLITIQUES LOCALES

Ce chapitre, consacré à l'évaluation des politiques locales se compose de deux articles :

- l'article 92 a pour objet de poser le principe de l'évaluation des politiques publiques locales et de substituer un Conseil national des politiques publiques locales au Conseil national des services publics départementaux et communaux ;

- l'article 93 tend à permettre à l'Etat d'imposer aux collectivités territoriales de produire des statistiques sur les domaines de compétences qui leur ont été transférés.

Par coordination avec la suppression de ces articles, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression de ce chapitre**.

Article 92

(art. L. 1111-8 nouveau, titre III du livre II de la première partie
du code général des collectivités territoriales)

Substitution d'un Conseil national des politiques publiques locales au Conseil national des services publics départementaux et communaux

Cet article a pour objet de poser le principe d'une évaluation périodique des politiques publiques locales et de substituer un Conseil national des politiques publiques locales au Conseil national des services publics départementaux et communaux.

Dans son discours de Rouen de février 2003, le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, avait proposé que le Parlement crée « *un Observatoire pluraliste ouvert également aux élus locaux et aux forces vives* », dont la mission serait de veiller à ce que la décentralisation n'entraîne pas d'augmentation de la pression fiscale.

Il avait mis en place un groupe de travail présidé par M. Gilles Carrez, rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, dont les propositions ont, selon l'exposé des motifs, inspiré la rédaction du présent article. Ce dernier indique qu'« *une plus large décentralisation doit s'accompagner d'une bonne connaissance et d'une évaluation des politiques publiques locales dans le double souci de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et d'améliorer le service rendu à la population.* »

- Le premier paragraphe (I) tend donc à insérer un article L. 1111-8 dans le code général des collectivités territoriales afin de poser le principe d'une **évaluation des politiques publiques conduites à l'échelon local par l'Etat et les collectivités territoriales**.

Ces évaluations seraient réalisées **périodiquement** à l'initiative de l'Etat ou de chaque collectivité territoriale. Elles ne feraient pas obstacle aux contrôles réalisés par ailleurs. Enfin elles devraient être rendues **publiques**.

- Le second paragraphe (II) tend à réécrire le titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales afin de substituer un Conseil national des politiques publiques locales au Conseil national des services publics départementaux et communaux. Ce titre III resterait composé d'un unique chapitre comportant désormais un seul article, numéroté L. 1231-1, alors qu'il en compte huit actuellement numérotés L. 1231-1 à L. 1231-8.

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 en son nom sur toutes les questions dont elles sont saisies.

La composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par arrêtés ministériels, ses membres et les présidents de section étant nommés par le ministre de l'intérieur.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu la création d'une section consacrée aux services publics d'incendie et de secours, devant être 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.

Aux termes de l'article L. 1231-3 du code général des collectivités territoriales, il doit être 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.

Il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises concernant le fonctionnement des services publics départementaux et communaux.

Le Conseil national des services publics départementaux et communaux ne s'étant plus réuni depuis les années 1980, il est proposé de le supprimer.

Le **Conseil national des politiques publiques locales**, appelé à le remplacer, serait composé :

- de représentants des collectivités territoriales, élus par leurs pairs,
- de parlementaires, également élus par leurs pairs,
- de représentants du Gouvernement,
- de personnalités qualifiées.

Le nombre, la répartition des sièges, les modalités de désignation de leurs titulaires et la durée de leur mandat seraient fixés par décret ; il est en revanche précisé, d'une part, que **les élus devraient être majoritaires**, d'autre part, que **la présidence du Conseil national devrait échoir à l'un d'entre eux**, désigné par l'ensemble des membres de cet organisme.

Le Conseil national des politiques publiques locales exercerait sa mission sur saisine des collectivités territoriales, du Gouvernement, de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sans que soit précisée l'autorité détentrice de ce droit de saisine. Il ne pourrait en revanche s'autosaisir.

Ses compétences ne sont guère définies. On ne sait s'il serait simplement chargé d'élaborer une méthodologie, comme semble l'indiquer l'exposé des motifs du projet de loi, ou de conduire lui-même les évaluations.

Enfin, ses frais de fonctionnement et les évaluations qu'il réaliserait seraient financées par un **prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement**, après avis du Comité des finances locales, tout comme le sont actuellement les frais de fonctionnement et le coût des travaux de cet organisme¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Article L. 1211-5 du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions du présent article ne peuvent être retenues, en l'état, pour plusieurs raisons :

- les politiques publiques locales font déjà l'objet d'évaluations périodiques par les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes ou par des cabinets de consultants dans le cadre, par exemple, de la politique de la ville ;

- la création d'un Conseil national des politiques publiques locales, aux missions imprécises, **ne contribue guère à l'entreprise de simplification administrative** engagée par le législateur avec la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ;

- enfin, il convient de rappeler que **le Président du Sénat** a lancé l'idée, dans son discours d'investiture du 18 octobre 2001, de la création, à l'initiative du Sénat, d'un Observatoire parlementaire chargé de suivre la décentralisation. Cette proposition mérite une étude approfondie. La création d'un Conseil national des politiques locales viendrait prématurément la contrecarrer.

En conséquence, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 92.

Article 93

(art. L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales)

Recueil des statistiques par l'Etat - mise en place d'un système d'informations partagées

Cet article a pour objet de mettre en place un système d'informations partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements destiné, selon l'exposé des motifs, à alimenter la réflexion générale des pouvoirs publics et des citoyens, à contribuer à l'évaluation des politiques publiques et à permettre aux collectivités territoriales de comparer leurs situations.

A cette fin, il tend à modifier l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales, dont le premier alinéa obligeait, depuis 1982, les collectivités locales à poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences transférées par l'Etat.

Cet alinéa serait remplacé par huit alinéas prévoyant :

- la création d'un **système d'informations partagées** pour l'observation et l'évaluation des politiques locales résultant de l'exercice des compétences confiées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ;

- les **quatre catégories de données que les collectivités territoriales ou leurs groupements auraient l'obligation de transmettre à l'Etat**, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, afin d'alimenter ce système d'informations partagées (des données physiques et comptables sur les services fournis par les collectivités territoriales ou pour leur compte et sur les moyens qu'elles y consacrent, des données agrégées sur les caractéristiques des demandeurs et des bénéficiaires des actions menées et des services fournis, des informations individuelles relatives de ces personnes et destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs, ainsi que des informations sur les modalités de gestion des compétences transférées et sur la nature et l'activité des organismes qui participent à leur mise en œuvre) ;

- la **possibilité, pour le représentant de l'Etat, de mettre en demeure une collectivité territoriale** ou un groupement de collectivités de lui transmettre les informations demandées en cas de défaillance ;

- la mise à disposition des collectivités territoriales et la **publication par l'Etat**, en contrepartie, **des résultats issus de l'exploitation de ces données** ainsi que des données recueillies dans un cadre national et permettant d'avoir une vue d'ensemble des compétences exercées par les collectivités territoriales.

Le second alinéa de l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales étant maintenu, les charges financières supportées par les collectivités territoriales au titre de l'alimentation du système d'informations partagées feraient l'objet d'une **compensation financière**, dont le montant serait arrêté par les ministres de l'intérieur et du budget après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges.

La rédaction de cet article suscite un certain nombre d'**interrogations** :

- en quoi les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales imposant aux collectivités territoriales de poursuivre l'établissement des statistiques de l'Etat relatives aux compétences transférées sont-elles insuffisantes ?

- les modifier ne reviendrait-il pas à reconnaître que les statistiques tenues par l'Etat avant les transferts de compétences étaient insuffisantes ?

- dans ce cas, pourquoi l'Etat imposerait-il aux collectivités territoriales des obligations dont il s'était dispensé tant qu'il détenait la compétence ?

- ne vaudrait-il pas mieux supprimer cette disposition qui pourrait se traduire par de lourdes charges, de surcroît déterminées par décret, pour les collectivités territoriales ?

Tel est précisément le choix de votre commission des Lois qui vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 93.

TITRE VIII DES MISSIONS ET DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT

Le nouveau souffle donné à la décentralisation doit nécessairement s'accompagner d'une rénovation des missions et de l'organisation de l'Etat. En effet, une profonde réforme de l'Etat doit être engagée parallèlement au renforcement des compétences des collectivités territoriales et de groupements.

Dans ce cadre, les articles 94 à 97 du présent projet de loi accentueraient et simplifieraient la prise de décision au niveau local, dans le cadre d'une déconcentration plus poussée des services de l'Etat. L'article 98 du projet de loi tendrait à réformer, par ordonnances, les modalités d'exercice du contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales.

CHAPITRE PREMIER MISSIONS ET ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Article 94

(art. 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972
portant création et organisation des régions)

Missions et compétences du préfet de région

Cet article a pour objet de **préciser et d'étendre les missions et compétences dévolues au représentant de l'Etat dans la région, désormais nommé désigné comme le préfet de région**. A cette fin, il procéderait à la réécriture de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, qui comprendrait désormais trois paragraphes distincts.

• Le premier paragraphe (I) du texte proposé pour remplacer l'article 21-1 de la loi précitée du 5 juillet 1972 prévoirait dans son premier alinéa, à l'instar du texte actuel, que le préfet de région, représentant de l'Etat dans la région, serait nommé par décret en Conseil des ministres et représenterait chacun des ministres¹⁶⁵.

- Le préfet de région aurait la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et assurerait le contrôle administratif de la région et de ses établissements publics.

¹⁶⁵ Déjà précisé par l'article 1^{er} du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public.

Ces précisions ne figurent pas dans le texte actuel de la loi du 5 juillet 1972, mais n'ajoutent guère au droit positif dans la mesure où il s'agirait de rappeler, au niveau législatif, les termes du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision opérée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

- Le préfet de région dirigerait, par principe, les services de l'Etat à compétence régionale et interdépartementale.

Toutefois, par exception, un décret en Conseil d'Etat énumérerait les services régionaux ou interdépartementaux qui ne seraient pas placés sous la dépendance hiérarchique du préfet de région.

Dans ce cadre, de façon générale, le texte proposé préciserait que le représentant de l'Etat dans la région animerait et coordonnerait l'action des préfets des départements de cette région.

- Le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 21-1 de la loi précitée du 5 juillet 1972 énumérerait les politiques de l'Etat que le préfet de région doit mettre en œuvre, à l'instar du troisième alinéa du texte actuel. Cependant, **le champ de compétences du préfet de région serait étendu à de nouveaux domaines.**

Outre la mise en œuvre des politiques concernant le développement économique et social ainsi que l'aménagement du territoire, le préfet de région serait également compétent pour mettre en œuvre, dans la région :

- la politique de l'Etat en matière de **d'environnement et de développement durable**. Jusqu'alors, le préfet de région n'assurait qu'un rôle d'animation et de coordination de la politique en matière d'environnement ;

- la politique de l'Etat en matière d'**emploi** ;

- la politique de l'Etat en matière de **logement et de rénovation urbaine**. Jusqu'alors, le préfet avait pour seule mission d'animer et de coordonner la politique de la ville définie par l'Etat ;

- la politique de l'Etat en matière de **santé publique**.

De manière générale, le préfet de région serait, comme par le passé, chargé de mettre en œuvre dans la région les politiques communautaires relevant de la compétence de l'Etat.

Dans l'ensemble de ces domaines, les préfets de département seraient tenus de prendre des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région et d'en rendre compte à ce dernier. Cette précision figure déjà dans le texte actuel de l'article 21-1, depuis l'intervention de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'organisation décentralisée de la République.

• Le deuxième paragraphe (II) du texte proposé pour l'article 21-1 de la loi précitée du 5 juillet 1972 instituerait au profit du préfet de région **un monopole de représentation de l'Etat dans la région.**

Cela se traduirait :

- d'une part, par le fait que le préfet de région serait seul habilité à engager l'Etat envers la région et à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil régional. Cette dernière précision n'a, en définitive, qu'une fin pédagogique, dans la mesure où ce monopole est déjà affirmé à l'alinéa premier de l'article L. 4132-25 du code général des collectivités territoriales ;

- d'autre part, le fait que seul le préfet de région serait habilité à négocier et à conclure, au nom de l'Etat, une convention avec la région.

Dans ce contexte, selon le second alinéa du II du texte proposé, **le préfet de région recevrait, sur sa demande, les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.**

Il s'avère en effet indispensable que le préfet puisse disposer de l'ensemble des informations qui lui paraissent nécessaires pour procéder au contrôle dont il a la charge. Le débiteur de cette obligation d'information serait le président du conseil régional.

• Le troisième paragraphe (III) du texte proposé préciserait que, **pour l'application du présent article dans la collectivité territoriale de Corse, les attributions du préfet de région seraient exercées par le préfet de Corse.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 94 **sans modification.**

Article 95

(art. 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)

Missions et compétences du préfet de département

Cet article tend à **redéfinir les missions et les compétences du représentant de l'Etat dans le département, nommément désigné comme étant le préfet du département.**

• Aux termes du premier paragraphe (I) du texte proposé par cet article, les premier et second paragraphes de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions seraient modifiés.

Selon le premier paragraphe du texte proposé par cet article, le préfet de département serait nommé par décret en conseil des ministres et représenterait, dans le département, chacun des ministres. Ces dispositions sont identiques à celles figurant dans le texte actuel de l'article 34 de la loi précitée¹⁶⁶.

Lui reviendrait, comme actuellement, la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics qui ont leur siège dans le département.

Le préfet de département aurait une **compétence de droit commun pour la mise en œuvre des politiques** de l'Etat au niveau départemental. Toutes les compétences en la matière qui n'auraient pas été attribuées par l'article 21-1 de la loi précitée du 5 juillet 1972 au préfet de région seraient donc exercées par le préfet. Cet article formaliserait, au niveau législatif, l'état du droit positif.

Le préfet serait chargé, à titre général, de mettre en œuvre les politiques de l'Etat dans le département. **L'échelon départemental resterait ainsi la circonscription de base de l'action administrative déconcentrée de l'Etat.** De fait, le préfet de département bénéficierait d'une compétence de droit commun qui s'exercerait sous réserve des compétences attribuées par la loi précitée du 5 juillet 1972 au préfet de région.

A ce titre, **le préfet de département dirigerait par principe les services de l'Etat dans le département.** Toutefois, par exception, un décret en Conseil d'Etat définirait les services déconcentrés de l'Etat échappant à la compétence du préfet et qui seraient dirigés par d'autres autorités déconcentrées, tels que les recteurs d'académie.

● A l'instar du second paragraphe de l'article 21-1 de la loi du 5 juillet 1972, tel que modifié par l'article 94 du présent projet de loi, le second paragraphe (II) du texte proposé pour l'article 34 de la loi précitée du 2 mars 1982 instituerait un **monopole de représentation de l'Etat dans le département pour le préfet de département.**

Il serait ainsi seul habilité à engager l'Etat envers les communes et le département ainsi qu'envers leurs groupements. De même, lui seul pourrait s'exprimer au nom de l'Etat devant les assemblées délibérantes de ces collectivités.

Le texte préciserait, en outre, que « *dans les conditions prévues par la loi* », le préfet « *veille à l'exercice régulier de leurs compétences par*

¹⁶⁶ Egalement précisé par l'article 1^{er} du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de département, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans le département.

les autorités du département et des communes ». Cette mention renvoie notamment au contrôle de légalité qu'exerce le préfet, conformément aux articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales.

A cette fin, le préfet recevrait, à sa demande, des maires et du président du conseil général, les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** rédactionnel à cet article et vous propose d'adopter l'article 95 **ainsi modifié**.

Article 96

(art. L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales)

Déconcentration des décisions relatives aux limites territoriales des arrondissements

Cet article a pour objet de **déconcentrer les décisions concernant la modification des limites territoriales des arrondissements**, qui constituent les plus importantes subdivisions territoriales des départements.

Actuellement, l'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales dispose que la modification des limites territoriales des arrondissements, est décidée par décret en Conseil d'Etat, après consultation du conseil général. La même procédure s'applique pour la création ou la suppression de ces subdivisions.

L'article 96 du présent projet de loi prévoit de modifier ces dispositions afin d'**instaurer deux procédures** différentes :

- une procédure impliquant le recours à un décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil général, pour les décisions de création ou de suppression d'arrondissement ;

- une **procédure impliquant l'intervention d'une décision d'une « autorité administrative », après consultation du conseil général s'agissant de la modification des limites territoriales des arrondissements**.

L'expression particulièrement vague retenue par le présent article est éclairée par l'exposé des motifs qui prévoit que l'autorité administrative en question serait en réalité le préfet de région.

Votre commission estime que, pour lever toute équivoque, il convient de désigner expressément le représentant de l'Etat dans la région comme bénéficiaire de cette compétence. Elle vous soumet, en conséquence, un **amendement** sur ce point.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 96 **ainsi modifié**.

Article 97

(art. L. 1112-4 du code général des collectivités territoriales)

Déconcentration des décisions en matière de coopération transfrontalière décentralisée

Cet article tend à **déconcentrer la prise des décisions concernant l'adhésion ou la participation de collectivités territoriales et de leurs groupements à des organismes publics ou à des personnes morales de droit étranger** dans le cadre de la coopération transfrontalière.

1. Le droit en vigueur

Après que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 eut expressément autorisé les régions à s'engager dans des actions de coopération transfrontalière¹⁶⁷, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a consacré, pour l'ensemble des collectivités territoriales, la faculté d'entamer des actions en ce domaine. La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a renforcé les instruments juridiques susceptibles d'être mis en œuvre dans ce cadre.

En particulier, le code général des collectivités territoriales prévoit, en son article L. 1112-4, que dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ou membre de l'Union européenne.

Cette participation ou adhésion nécessite actuellement une autorisation administrative, donnée sous la forme d'un décret en Conseil d'Etat.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

L'article 97 du présent projet de loi tend à **renforcer la déconcentration des décisions autorisant la participation ou l'adhésion à des organismes de droit étranger pour que, désormais, l'autorisation en cause soit donnée par un simple arrêté du préfet de région**. A cet effet, l'article 97 modifierait les dispositions de l'article L. 1114-2 du code général des collectivités territoriales.

Votre commission des Lois est très favorable à cette modification de l'état du droit.

¹⁶⁷ Loi n° 82-213, article 65.

La nécessité d'obtenir l'aval de l'administration centrale, au surplus au moyen de l'instrument juridique particulièrement lourd qu'est le décret en Conseil d'Etat peut en effet constituer un frein à l'essor de la coopération des collectivités territoriales nationales avec d'autres entités étrangères. En outre, cette coopération reste, dans sa mise en œuvre, fortement concentrée au niveau de l'administration centrale, ce qui ne correspond plus au schéma nouveau de la décentralisation que le Gouvernement s'est engagé à mettre en place à la suite de la révision constitutionnelle intervenue grâce à la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Votre commission des Lois vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 97 **sans modification**.

CHAPITRE II CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Article 98

Habilitation à réformer par ordonnance le contrôle de légalité

Cet article a pour objet **d'habiliter le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures tendant à réformer le contrôle de légalité**.

1. La nécessaire réforme du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements

Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics constitue une mission de nature constitutionnelle, dévolue par le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution au représentant de l'Etat.

Depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative au droit et libertés des communes, des départements et des régions, ce contrôle s'exerce exclusivement *a posteriori*, le préfet ne détenant plus que la possibilité de déférer au juge administratif les actes des collectivités territoriales qu'il estime contraires aux lois ou règlements. Le représentant de l'Etat n'a pas l'obligation de déférer un acte administratif, quand bien même il serait saisi d'une demande en ce sens d'un administré¹⁶⁸. En conséquence, le refus du préfet de déférer un acte administratif est insusceptible de recours pour excès de pouvoir¹⁶⁹.

Le contrôle de légalité du préfet s'exerce indifféremment selon que les actes des collectivités territoriales sont ou non « transmissibles », c'est-à-dire si leur entrée en vigueur est ou non conditionnée par leur transmission au préfet. Ces actes transmissibles sont limitativement énumérés

¹⁶⁸ CE, Sect., 28 février 1997, *Commune du Port*, Rec. Lebon p. 61.

¹⁶⁹ CE, Sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, Rec. Lebon p. 23.

par les articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales.

Ces actes administratifs présentent, en termes juridiques, économiques financiers et humains un caractère très disparate.

Ce schéma, institué il y a maintenant plus de vingt ans, soulève aujourd'hui des difficultés.

La première d'entre elles provient de **l'accroissement continu des actes reçus par les préfetures dans le cadre de leur contrôle de légalité**. Ainsi, depuis 1990, le nombre d'actes transmis s'est accru de 40 %, pour atteindre en 2000 le nombre de 7.736.756¹⁷⁰.

Ces actes sont constitués pour 42,60 % d'entre eux par les délibérations des collectivités et des établissements publics locaux, pour 19,07 % par des décisions individuelles relatives au personnel et pour 11,95 % par des décisions individuelles en matière d'urbanisme.

En pratique, **cette impressionnante quantité d'actes ne peut que nuire à l'efficacité du contrôle de légalité**.

Ainsi, 174.000 lettres d'observations¹⁷¹ ont été adressées par les préfets aux collectivités territoriales ou aux établissements publics locaux, ce qui représente seulement 2,25 % du total des actes reçus par les préfetures. En 1990, ce rapport était de 3 %¹⁷².

Les recours devant le juge administratif déposés par les préfets se sont quant à eux élevés à seulement 1.713.

Cette situation a conduit plusieurs préfetures à définir, en pratique, des priorités dans l'exercice du contrôle de légalité, au mépris de la lettre de la loi qui implique un contrôle de légalité uniforme sur l'ensemble des actes des collectivités décentralisées. En outre, ces critères varient d'un département à l'autre.

L'état du droit n'est donc pas satisfaisant. Le présent projet de loi entend y apporter des solutions permettant d'assurer une plus grande adéquation entre les textes et les réalités pratiques du contrôle de légalité.

¹⁷⁰ 18^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux – Années 1999 et 2000, p. 10.

¹⁷¹ Ces lettres ont la nature soit d'un recours gracieux – le préfet demandant le retrait de l'acte concerné – soit d'une simple demande d'informations.

¹⁷² 142.637 lettres d'observation pour 5.543.000 actes transmis.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

L'article 38 de la Constitution prévoit la possibilité, pour le législateur, d'autoriser le Gouvernement à intervenir dans le domaine de la loi, dans les domaines qu'il détermine.

Les conditions de cette habilitation sont fortement encadrées, tant par le texte de l'article 38 de la Constitution que par la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁷³.

En premier lieu, le Gouvernement est tenu d'« *indiquer avec précision* » au Parlement l'objet et la finalité des mesures qu'il se propose de prendre, sans pour autant être obligé de faire connaître la teneur des ordonnances.

En second lieu, doivent être précisément indiqués, d'une part, le délai au terme duquel l'ordonnance doit être prise et, d'autre part, le délai au terme duquel un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement.

Le présent article autoriserait le Gouvernement à intervenir par voie d'ordonnances afin de satisfaire à trois objectifs :

- déterminer la nature des actes soumis à l'obligation de transmission et permettre l'utilisation des technologies de l'information ;
- adapter les modalités juridiques du contrôle de légalité ;
- simplifier les procédures du contrôle.

L'habilitation serait donc particulièrement large.

Votre commission des Lois estime cependant que la réforme du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales ne saurait se faire par la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution.

Le contrôle administratif des actes des collectivités décentralisées constitue en effet un point central de la décentralisation et il convient que le Parlement exerce pleinement son rôle de législateur en cette matière essentielle.

En conséquence, votre commission vous propose de fixer, dans le projet de loi lui-même, les règles juridiques qui permettraient d'améliorer la qualité et l'efficacité du contrôle de légalité.

¹⁷³ Décision n° 77-72 DC du 12 janvier 1977, Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des députés du territoire français des Afars et Issas ; décision n° 86-207 des 25-26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social (« Privatisation ») ; décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Elle vous soumet, à cet effet, une série **d'amendements tendant à insérer plusieurs articles additionnels** après l'article 98 du présent projet de loi afin d'améliorer les conditions d'exercice du contrôle de légalité.

Votre commission des Lois vous soumet, en conséquence, un **amendement de suppression** de l'article 98.

Article additionnel après l'article 98
(art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales)

Transmission par voie électronique des actes des collectivités décentralisées au représentant de l'Etat

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à **permettre la transmission par voie électronique des actes des collectivités décentralisées au représentant de l'Etat.**

1. Le droit en vigueur

Aux termes des articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales, certains actes des collectivités territoriales, limitativement énumérés¹⁷⁴, doivent, pour devenir exécutoires, faire l'objet d'une double formalité :

- d'une part, une publication, un affichage ou une notification de ces actes ;

- d'autre part, leur transmission au représentant de l'Etat dans le département -ou à son délégué dans l'arrondissement- ou dans la région.

Actuellement, cette transmission s'effectue par courrier ou par coursier, sous la responsabilité de l'exécutif de la collectivité décentralisée de laquelle émane l'acte¹⁷⁵. Elle doit comporter le texte intégral de l'acte et être accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le représentant de l'Etat à même d'en apprécier la portée et la légalité¹⁷⁶.

2. Le dispositif proposé par la commission des Lois

Cet article additionnel introduirait aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales un nouvel alinéa permettant d'effectuer la transmission des actes des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics par la voie électronique. **La transmission par voie électronique de ces actes aurait ainsi une valeur juridique identique à la transmission « papier ».**

¹⁷⁴ Voir les articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁵ CE, Sect., 6 décembre 1995, *Préfet des Deux-Sèvres c. Commune de Neuvy-Bouin*, Rec. Lebon p. 425.

¹⁷⁶ CE, Sect., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels de collectivités locales et de leurs établissements*, Rec. Lebon p. 6.

Cette réforme technique du contrôle de légalité ne pourra qu'être bénéfique, tant en termes de coût de fonctionnement qu'en termes de délais de traitement. Elle assurerait la possibilité juridique pour l'Etat et les collectivités territoriales de tirer partie des nouvelles technologies dans le cadre du contrôle de légalité.

Les modalités techniques par lesquelles cette transmission par voie électronique interviendra seraient, aux termes du présent article, fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Votre commission des Lois souligne que le 2° de l'article 28 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a un objet identique à la présente disposition. Le Gouvernement est en effet habilité, en vertu de cet article, à prendre par ordonnance toutes les mesures nécessaires pour développer l'utilisation des technologies de l'information afin de simplifier « *les procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives soumis au contrôle du représentant de l'Etat dans le département.* »

Cette habilitation n'a cependant pas encore conduit à l'adoption d'aucune ordonnance. En outre, elle a un champ d'application plus réduit puisqu'elle ne concerne que le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat dans le département. Or, il convient de faire en sorte que la transmission dématérialisée des actes des collectivités puisse également concerner le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat dans la région.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** après l'article 98.

Article additionnel après l'article 98

(art. L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales et art. L. 421-2-3 du code de l'urbanisme)

Réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **réduire le nombre d'actes des collectivités territoriales ou de leurs groupements soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département ou dans la région.**

1. Le droit en vigueur

Les articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales énumèrent de façon limitative les actes devant faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat, cette transmission constituant une condition de leur caractère exécutoire.

Le contrôle systématique de certains actes dont la transmission est actuellement obligatoire en application des articles susvisés ne se justifie cependant pas pour l'efficacité du contrôle de légalité.

Le législateur a déjà, dans un passé récent, pris des mesures ponctuelles de « déclassement » d'actes transmissibles. Ainsi, bien que par principe les conventions relatives aux marchés conclus par les autorités décentralisées fassent obligatoirement l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat¹⁷⁷, le paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 2002-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite « loi MURCEF », a prévu que « *les marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant* » ne seraient pas soumis à l'obligation de transmission¹⁷⁸. Il s'était agi, alors, de ne pas « *surcharger, pour une plus-value somme toute modeste, les services des préfetures* »¹⁷⁹.

Il convient cependant d'aller plus loin dans cette direction, en supprimant de la liste exhaustive des actes soumis à transmission des catégories plus larges d'actes administratifs.

2. Le dispositif proposé par la commission des Lois

Par amendement, votre commission vous propose d'insérer un article additionnel **excluant une nouvelle série d'actes de cette obligation. En conséquence, et par application des dispositions des articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales, les actes en cause deviendraient exécutoires de plein droit, dès qu'ils auraient été publiés, affichés ou notifiés aux intéressés, selon le cas.**

Cette démarche irait dans le sens d'une simplification des formalités incombant aux élus locaux et du régime de l'entrée en vigueur des actes des collectivités décentralisées.

En tout état de cause, la suppression de l'obligation de transmission n'impliquerait nullement l'absence de contrôle sur la légalité des actes juridiques des collectivités territoriales. Ainsi, ces actes resteraient justiciables d'un recours pour excès de pouvoir exercé par toute personne ayant un intérêt pour agir, d'un déféré préfectoral à la demande d'un administré ou d'un recours gracieux exercé par l'autorité préfectorale qui aurait eu connaissance de l'existence d'un acte dont l'illégalité est suspectée.

¹⁷⁷ En vertu du 4° des articles L. 2131-2 et L. 3131-2, ainsi que du 3° de l'article L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁸ En vertu de l'article 28 du code des marchés publics, les marchés portant sur un montant inférieur à 90.000 € sont dispensés de formalités préalables.

¹⁷⁹ Intervention de notre collègue M. Marc Massion, en séance publique, compte-rendu du 5 juin 2001.

a) Non-transmission des décisions relatives à la circulation et au stationnement

Le 2° de l'article L. 2131-2 et le 2° de l'article L. 3131-4 du code général des collectivités territoriales seraient modifiés par les premier et deuxième paragraphe (I et II) de cet article, afin que les **décisions réglementaires et individuelles relatives à la circulation et au stationnement**, prises par le maire ou le président du conseil général dans l'exercice de leur pouvoir de police ne soient désormais plus soumises à l'obligation de transmission.

Les **décisions de nature individuelle et réglementaire relatives à la police de la circulation** font toutes, actuellement, l'objet d'une transmission au préfet. Toutefois, l'examen de la légalité de ces actes par les services de préfecture s'apparente souvent à un contrôle purement formel. La suppression de l'obligation de transmission de ces actes pourrait ainsi permettre aux préfectures de se recentrer sur le contrôle d'autres catégories d'actes.

b) Non-transmission des décisions individuelles relatives aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales

Le 5° de l'article L. 2131-2, le 5° de l'article L. 3131-2 ainsi que le 4° de l'article L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales seraient modifiés par les premier, deuxième et troisième paragraphes (I à III) de cet article pour que :

- s'agissant des **décisions individuelles concernant les fonctionnaires, seules celles relatives à la nomination, à la mise à la retraite d'office et à la révocation soient soumises à l'obligation de transmission.**

Le préfet est rendu destinataire de près de 1,5 million d'**actes individuels** -représentant près de 20 % des actes transmis- **concernant la gestion du personnel**, qu'il s'agisse du personnel relevant de la fonction publique territoriale, ou bien du personnel contractuel des collectivités territoriales ou de leurs établissements. Cette obligation couvre la quasi-totalité des décisions qui peuvent être pris à ce titre, puisque sont concernées toutes les décisions relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon ou aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement des agents de la commune, du département ou de la région

La différence avec la situation qui prévaut aujourd'hui serait notable puisque seules les décisions susceptibles d'être les plus préjudiciables au fonctionnaire ou à l'agent public seraient désormais soumises à transmission ;

- s'agissant des **mesures individuelles concernant les agents non titulaires, seules celles relatives au recrutement et celles relatives au licenciement fassent l'objet d'une transmission.**

Afin de consacrer au niveau législatif la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière, il serait précisé que les actes individuels concernant le recrutement des agents non titulaires incluent les « contrats d'engagement ». Le Conseil d'Etat a en effet estimé que, bien que ne figurant pas dans la liste dressée par les articles susmentionnés, ces contrats devaient être transmis au représentant de l'Etat, dès lors qu'ils contiennent en réalité une décision individuelle relative à la nomination d'un agent public¹⁸⁰.

Toutefois, par exception, les décisions individuelles relatives au recrutement intervenant dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, tel que défini au deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale seraient exclus de l'obligation de transmission. Cette dernière disposition autorise, en effet, les collectivités territoriales et leurs établissements publics à recruter des agents non temporaires pour une durée limitée allant de trois à six mois, pour satisfaire à des besoins saisonniers ou occasionnels.

c) Non-transmission des certificats d'urbanisme et des certificats de conformité

Le 6° de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales serait modifié par le premier paragraphe (I) de cet article afin que **les certificats d'urbanisme ainsi que les certificats de conformité**, délivrés par le maire en application des articles L. 410-1 et 460-2 du code de l'urbanisme, ne fassent plus l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat.

Les **certificats d'urbanisme** ont seulement pour objet d'indiquer à un particulier, à sa demande, l'état des règles relatives à l'occupation des sols sur un terrain donné¹⁸¹. Il s'agit de documents extrêmement fréquents, dans la mesure où plus de 450.000 certificats d'urbanisme sont délivrés chaque année. Or, bien que ces actes soient considérés par la jurisprudence comme des actes faisant grief, susceptibles de recours pour excès de pouvoir¹⁸² et créant des effets juridiques particuliers, ils constituent la plupart du temps des actes préparatoires à la délivrance de permis de construire.

¹⁸⁰ CE, 24 avril 1985, *Départ. de l'Eure c. Pinauld*, Rec. Lebon p. 118.

¹⁸¹ Article L. 410-1 du code de l'urbanisme.

¹⁸² CE, 30 mars 1977, *Ministre de l'Equipement c. Fiamma*, Rec. Lebon p. 166.

Les **certificats de conformité** ont pour objet d'attester de la conformité d'une construction aux prescriptions figurant sur le permis de construire¹⁸³, et doivent aussi faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat.

Dans ces deux hypothèses, la transmission au préfet ne semble guère justifiée, compte tenu de la nature de ces actes.

d) Non-transmission des demandes de permis de construire

Le quatrième et dernier paragraphe (IV) de cet article additionnel permettrait enfin au maire, en modifiant les dispositions du 1° de l'article L. 421-2-3 du code de l'urbanisme, de **ne plus avoir à transmettre d'exemplaire des demandes de permis de construire au représentant de l'Etat dans la semaine qui suit leur dépôt en mairie.**

Il semble suffisant d'exiger que la transmission au préfet concerne seulement les actes délivrant ou refusant un permis de construire, ce que prévoit déjà le droit positif¹⁸⁴.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** après l'article 98.

Article additionnel après l'article 98
(art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales)

Délai de transmission au représentant de l'Etat des actes individuels des collectivités décentralisées

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à **instaurer un délai pendant lequel les actes individuels des collectivités décentralisées doivent faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat.**

1. Le droit en vigueur

Actuellement, aucun délai n'est fixé par les dispositions du code général des collectivités territoriales. Cette absence de délai de transmission imposé aux exécutifs des collectivités territoriales ou de leurs groupements pour transmettre de tels actes peut être préjudiciable à l'exercice du recours gracieux. En effet, le recours gracieux, par lequel, hors de toute procédure juridictionnelle, le préfet sollicite d'une autorité l'abrogation ou le retrait d'un acte administratif est un élément important du dispositif de contrôle de légalité des actes des collectivités décentralisées.

¹⁸³ Article L. 460-2 du code de l'urbanisme.

¹⁸⁴ Voir le 6° de l'article 2131-1 du code général des collectivités territoriales.

Or, un revirement important de jurisprudence en matière de retrait des actes administratifs individuels créateurs de droit est susceptible de remettre en cause l'exercice par le préfet de ces recours gracieux.

Revenant sur une jurisprudence issue de la première moitié du XXème siècle conditionnant le retrait d'un acte administratif individuel créateur de droit au respect du délai de recours contentieux¹⁸⁵, l'arrêt *Ternon* du Conseil d'Etat est venu, en octobre 2001, imposer la règle selon laquelle le retrait de ces actes ne pouvait intervenir que dans un délai de quatre mois à compter de leur signature¹⁸⁶.

Dans ces conditions, pour permettre le retrait, par une collectivité territoriale, d'un acte individuel créateur de droit à la suite du recours gracieux du préfet, **il convient d'instituer une obligation de transmission « rapide » au représentant de l'Etat afin que ce dernier, après avoir examiné la légalité de l'acte transmis puisse, dans le délai de quatre mois prévu par l'arrêt *Ternon*, exercer un recours gracieux.**

2. Le dispositif proposé par la commission des Lois

L'article additionnel inséré par amendement modifierait les articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que **les décisions individuelles devraient dorénavant être transmises au représentant de l'Etat dans le délai de quinze jours à compter de leur signature.**

Dans l'hypothèse où la transmission ne s'effectuerait pas dans le délai fixé, rendant ainsi impossible l'exercice d'un recours gracieux sollicitant le retrait de l'acte individuel, le préfet pourrait toujours déférer cet acte devant la juridiction administrative par le biais de la procédure de déféré préfectoral¹⁸⁷.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose d'insérer un **article additionnel** après l'article 98.

Article additionnel après l'article 98

(art. L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2

du code général des collectivités territoriales)

Périodicité du rapport au Parlement sur le contrôle de légalité

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à **accroître la périodicité selon laquelle le Gouvernement soumet au Parlement un rapport sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités décentralisées.**

¹⁸⁵ CE, 3 novembre 1922, *Dame Cachet*, Rec. Lebon p. 270.

¹⁸⁶ CE, Ass., 26 octobre 2001, *M. Ternon*, RFDA 2002, p. 86.

¹⁸⁷ Articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales.

Aux termes des articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales, ce rapport doit être soumis au Parlement, chaque année avant le 1^{er} juin.

Il apparaît plus réaliste de **requérir du Gouvernement qu'il remette au Parlement un rapport tous les trois ans**, en modifiant pour ce faire les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales.

Une périodicité plus grande de ce rapport pourrait permettre au Gouvernement de ne pas le limiter à une étude purement quantitative du contrôle de légalité exercé par les préfets et de valoriser l'examen qualitatif du contrôle ainsi exercé.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer après l'article 98.

TITRE IX DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La coopération intercommunale a connu un essor considérable depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Le bilan de l'intercommunalité établi par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en janvier 2003 rappelle qu'en 2000 et en 2001, 2 nouvelles communautés urbaines, 120 communautés d'agglomération et 683 nouvelles communautés de communes ont ainsi été créées.

En 2002, la **simplification des structures**, voulue par la loi, s'est traduite par la disparition des districts. Le nombre des communautés d'agglomération est passé de 120 à 143, dont 19 en Ile-de-France, où la mise en œuvre de la loi s'était d'abord révélée plus complexe. Par ailleurs, les nombreuses extensions de périmètre constatées au cours de cette année ont témoigné, après l'engouement des premières années, des ajustements opérés au plan local afin de faire correspondre les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale avec les territoires les plus pertinents au regard des projets et compétences communautaires.

L'intercommunalité concerne désormais 80 % des aires urbaines de plus de 50.000 habitants. Sa progression bénéficie également au milieu rural, puisque le nombre des communautés de communes est passé de 2.032 à 2.195 au cours de l'année 2002.

On dénombre enfin désormais 925 établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, regroupant 11.813 communes et soit 35,3 millions d'habitants.

Au total, 2.360 groupements de communes à fiscalité propre (**14 communautés urbaines, 143 communautés d'agglomération, 2.195 communautés de communes et 8 syndicats d'agglomération nouvelle**), constitués de **29.740 communes**, rassemblaient 48,8 millions d'habitants, soit près de **80 % de la population**, au 1^{er} janvier 2003.

Le présent projet de loi a pour objet de simplifier leurs conditions de fonctionnement.

CHAPITRE PREMIER LES COMPÉTENCES DES COMMUNES ET DES MAIRES

Article 99

(art. 21-14-2 du code civil)

Communication aux maires de la liste des étrangers naturalisés dans leur commune en vue de l'organisation d'une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française

Cet article a pour objet d'insérer un article 21-14-2 dans le code civil, afin de prévoir la communication au maire, en sa qualité d'officier d'état civil, de l'adresse des étrangers naturalisés dans sa commune en vue de l'organisation d'une **cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française**.

Cette communication constituerait une obligation pour le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, pour le préfet de police ; en revanche, l'organisation de la cérémonie serait une simple faculté offerte au maire.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette disposition a pour objet « *d'accroître le lien citoyen et de solenniser l'acquisition de la nationalité française.* »

Rappelons que la naturalisation ne constitue que l'un des modes d'acquisition de la nationalité française, opérée par décision de l'autorité publique. Aux termes de l'article 21-5 du code civil, elle est accordée par décret à la demande de l'étranger.

En application du décret 30 décembre 1993, toute demande en vue d'obtenir la naturalisation ou la réintégration doit être déposée à la préfecture du département où le postulant a établi sa résidence effective, à Paris à la préfecture de police et, à l'étranger auprès d'une autorité consulaire française du pays de résidence.

Dans les six mois suivant son dépôt, la demande est adressée au ministre chargé des naturalisations, après une enquête des services de police ou de gendarmerie territorialement compétents et un entretien individuel devant un agent désigné nominativement par le préfet ou l'autorité consulaire. Le ministre chargé des naturalisations procède à tout complément d'enquête qu'il juge utile, notamment à un examen médical. Le refus de la demande doit être motivé.

Nul ne peut être naturalisé s'il n'a en France sa résidence au moment de la signature du décret de naturalisation et, sous réserve de certaines exceptions, s'il ne justifie d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent le dépôt de la demande. En outre, nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française.

A l'initiative de l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à l'immigration, en cours d'examen au Parlement, a ajouté un critère supplémentaire de connaissance suffisante des avantages et responsabilités conférés par la citoyenneté. Sur proposition de votre commission des Lois, le Sénat a substitué à cette exigence celle d'une connaissance suffisante des droits et devoirs conférés par la nationalité française. Cette rédaction a été retenue par la commission mixte paritaire, le 21 octobre 2003.

Appelées à devenir citoyens français, les personnes intéressées devraient ainsi prouver qu'elles ont conscience de la signification de leur éventuelle naturalisation et de ses conséquences, mais aussi qu'elles connaissent le système institutionnel national.

Cette condition exigée des postulants à la naturalisation s'inspire de la loi sur la citoyenneté canadienne. Comme l'explique notre collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur de ce projet de loi au nom de votre commission des Lois, cette loi prévoit un examen de citoyenneté, d'ordinaire écrit mais qui peut prendre la forme d'un entretien avec un fonctionnaire compétent. A l'issue de cet examen, les candidats retenus doivent prêter le serment de citoyenneté lors d'une cérémonie spécifique.

Le dispositif proposé par le présent article constitue ainsi le complément logique des dispositions prévues par le projet de loi relatif à l'immigration. Un texte de loi s'avérerait sans doute nécessaire car il prévoit la communication de données personnelles. Il importe de préciser que le maire en disposera en sa qualité d'officier d'état civil.

En 2001, 42.307 décisions favorables à l'acquisition de la nationalité française par décret ont été prises. 39.394 étrangers majeurs ont été naturalisés

ainsi que 18.233 mineurs bénéficiant de l'effet collectif attaché à la naturalisation.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de précision et vous propose d'adopter l'article 99 **ainsi modifié**.

Article 100

(art. 539 et 713 du code civil,
art. L. 25, L. 27 *bis* et L. 27 *ter* du code du domaine de l'Etat)
Dévolution aux communes des biens vacants et sans maître

Cet article a pour objet de permettre la dévolution directe aux communes, si elles le souhaitent, des biens vacants et sans maître.

Si elles sont parfois distinguées par la doctrine, les expressions de bien vacant et de bien sans maître doivent être tenues pour synonymes.

1. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article 713 du code civil, les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat. L'article 539 du même code précise que « *tous les biens vacants et sans maître et ceux des personnes qui décèdent sans héritier, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public*¹⁸⁸. »

Confirmée à l'article L. 25 du code du domaine de l'Etat, cette règle est fortement ancrée dans notre tradition juridique et se fonde à la fois sur le principe de souveraineté et sur le rôle de l'Etat comme gardien de la propriété privée. Ainsi, la Cour de cassation a indiqué, dans un arrêt du 6 avril 1994, directeur général des impôts, que : « *c'est en vertu de sa souveraineté que l'Etat recueille les biens d'une succession en déshérence.* »

- *L'appréhension des biens vacants dans le cadre de successions vacantes ou en déshérence*

Le plus souvent, **les biens vacants et sans maître sont recueillis par l'Etat dans le cadre de successions vacantes ou en déshérence** (articles 723 et 168 du code civil).

Les dispositions de *l'article 768* du code civil qui précise qu'« *à défaut d'héritier, la succession est acquise à l'Etat* » ne sont qu'une variante du droit plus général de celui-ci de recueillir les biens vacants, droit qui est posé par les *articles 539 et 723* du même code, dont la proposition de loi suggère la modification.

¹⁸⁸ Il importe de préciser que ces biens appartiennent au domaine privé de l'Etat.

Lorsqu'une personne décède sans laisser de successeur, l'Etat peut avoir recours à la procédure des **successions en déshérence** en requérant **l'envoi en possession** ou plus simplement demander à ce que la succession soit déclarée **vacante**. Obligatoirement désigné en qualité de curateur de la succession vacante, le service des domaines en assure la liquidation en se conformant à la plupart des règles qui s'imposent à l'héritier bénéficiaire.

L'envoi en possession se définit, pour sa part, comme l'ensemble des formalités que l'Etat doit satisfaire, en raison de l'incertitude de son titre, pour entrer en possession. Ces formalités ont pour but à la fois d'avertir de **l'ouverture de la succession** les successeurs que le défunt peut avoir laissés et de **garantir leurs intérêts** au cas où ils se présenteraient ultérieurement.

Afin d'établir officiellement la consistance de la succession, *l'article 769* du code civil impose deux formalités préalables : **l'apposition de scellés** et la confection d'un **inventaire** qui précède normalement la demande d'envoi en possession. L'envoi en possession est de la compétence du **tribunal de grande instance** dans le ressort duquel la succession s'est ouverte (*article 770* du code civil).

Saisi par le directeur des Domaines d'une demande d'envoi en possession, le tribunal de grande instance rend un jugement préparatoire prescrivant « *une publication et affiche dans les formes usitées* » (*article 770* du code civil). **Trois mois et quarante jours** après l'accomplissement dûment justifié de la dernière formalité de publicité, le directeur présente une requête **d'envoi en possession définitive**. Pour le succès de sa demande, l'Etat doit démontrer qu'il n'existe pas de successeur en rang préférable. La décision du tribunal est soumise aux voies de recours de droit commun.

En requérant l'envoi en possession d'une succession en déshérence, l'Etat manifeste sa volonté de la recueillir. Comme toute succession, celle-ci doit être administrée, ce qui signifie que le service des Domaines doit en **gérer l'actif** et en **liquider le passif**.

Au titre de la **gestion de l'actif**, le service des Domaines peut, avant l'envoi en possession définitive, effectuer tous actes conservatoires nécessaires, administrer provisoirement la succession et exercer tous les droits et actions qui en dépendent. Il peut également, s'il y est autorisé, procéder aux aliénations d'immeubles nécessaires pour se procurer les fonds indispensables au paiement des dettes ou des legs et des réparations urgentes. Enfin, s'il y est autorisé par le jugement d'envoi en **possession provisoire** ou par décision spéciale, il peut poursuivre le recouvrement des créances venues à échéance avant l'envoi en possession définitive.

Après l'envoi en possession définitive, l'Etat est dans la même situation qu'un héritier saisi.

S'agissant de la **liquidation du passif**, l'Etat est soumis à l'exercice de toutes les actions qui auraient pu être dirigées par des tiers contre le défunt. Son obligation d'acquitter les dettes et les charges de la succession **limite la valeur des biens recueillis**. Il n'est cependant jamais tenu de payer le passif successoral au-delà des forces de la succession.

Outre qu'il doit supporter les charges qui peuvent peser sur la succession, l'Etat envoyé en possession reste dans une **situation précaire** à l'égard de celle-ci puisque la restitution de la succession peut être réclamée **pendant trente ans**, à compter de l'ouverture de la succession. En effet, au cas où des successeurs légaux ou testamentaires se font connaître, postérieurement à l'envoi en possession et réclament la restitution, la question est réglée soit à **l'amiable**, soit par une action en **pétition d'hérédité** contre l'Etat.

Si l'action est accueillie, l'administration des domaines **restitue** les biens encore entre ses mains, dans l'état où ils se trouvent, sans être comptable des dégradations. Si elle a aliéné les biens héréditaires, elle n'en doit que le prix qu'elle a touché quelle que puisse être leur valeur.

Au cas où les formalités de l'envoi en possession n'auraient pas été observées, *l'article 772* du code civil permet de condamner l'administration des domaines à des **dommages-intérêts** envers les héritiers.

Comme le soulignait notre collègue Pierre Jarlier, rapporteur au nom de votre commission des Lois sur la proposition de loi de M. Bernard Joly tendant à permettre la dévolution directe de tous les biens vacants et sans maître à la commune en lieu et place de l'Etat : « *Ces différents aspects de la procédure applicable aux successions en déshérence mettent donc en évidence qu'il s'agit d'une procédure lourde pour l'Etat et marquée par une assez forte précarité tenant tout à la fois aux charges qui peuvent affecter la succession et à la durée pendant laquelle celle-ci peut être réclamée*¹⁸⁹. »

- *La procédure d'appréhension prévue par le code du domaine de l'Etat*

L'article L. 27 *bis* du code du domaine de l'Etat lui reconnaît en outre la **possibilité d'appréhender un immeuble qui n'a pas de propriétaire et dont les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de cinq années**.

Les biens mobiliers ne sont pas concernés dans la mesure où, lorsqu'ils sont vacants, ils doivent être détruits.

Un **arrêté préfectoral constate la situation**, après avis de la commission communale des impôts directs. Cet arrêté est publié et affiché. S'il y a lieu, il est également notifié au dernier domicile ou résidence connus

¹⁸⁹ *Rapport n° 208 (Sénat, 1999-2000), page 9.*

du propriétaire. En outre, si l'immeuble est habité ou exploité, l'arrêté est aussi notifié à l'intéressé.

Si le propriétaire ne s'est pas fait connaître **dans les six mois** qui suivent la date d'accomplissement de la dernière de ces mesures de publicité, l'immeuble est alors présumé sans maître par application des dispositions de l'article 539 du code civil. **Un nouvel arrêté préfectoral en attribue la jouissance au service des domaines.** Inséré par le Sénat à l'initiative de votre rapporteur et de plusieurs de nos collègues, l'article 69 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, « urbanisme et habitat », a prévu la **transmission de cet arrêté au maire de la commune concernée.**

L'Etat peut alors **aliéner** ou **utiliser** le bien ainsi appréhendé mais son droit de propriété ne se trouve consolidé que **passé trente ans.** En pratique, cette procédure semble se dérouler en moyenne sur une période **de vingt-quatre mois.**

Dans le cas où le propriétaire ou ses ayants droit révèlent leur présence dans le délai de trente ans, ils ne peuvent plus en exiger la restitution si le bien a été aliéné entre temps ou utilisé d'une manière faisant obstacle à sa restitution. Si l'Etat est devenu propriétaire de droit, il est seulement tenu de payer une indemnité égale à la valeur de l'immeuble.

Issu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le dernier alinéa de l'article 27 *bis* du code du domaine de l'Etat ouvre au **maire la faculté de demander au préfet de mettre en œuvre la procédure d'appréhension d'un bien vacant**, en vue de sa cession à la commune, si ce bien est nécessaire à la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme¹⁹⁰. A l'initiative du Sénat qui jugeait cette condition très restrictive, l'article 70 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 a également ouvert cette faculté lorsque le bien vacant présente un **intérêt pour la commune.**

Le transfert de propriété au profit de la commune est effectué par acte administratif dans le délai de quatre mois à compter de la signature de l'arrêté préfectoral portant attribution du bien à l'Etat. Il donne lieu au versement à ce dernier d'une indemnité égale à la valeur du bien estimé par le service des domaines.

¹⁹⁰ *On entend par action d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les actions de développement social des quartiers (DSQ) et les actions d'accompagnement de la politique du logement (OPAH, opérations de résorption de l'habitat insalubre) Par opération d'aménagement, on entend principalement les zones d'aménagement concerté (ZAC), les opérations de restauration immobilière, les lotissements et les opérations de remembrement.*

- *Les difficultés rencontrées par les communes*

L'existence de biens vacants constitue souvent une source de difficultés pour les communes. Contraintes de subir les nuisances dues à leur manque d'entretien, elles peuvent également souhaiter les acquérir pour réaliser un projet.

Elles peuvent tout d'abord être confrontées à **l'inertie de l'Etat** pour diligenter les procédures qui permettent d'aboutir à une dévolution du bien vacant à la collectivité publique. Or, elles se trouvent, dans ce cas, démunies pour obtenir le déclenchement de la procédure.

En outre, face à des situations qui se sont prolongées pendant des années, les **délais de mise en œuvre** des procédures de dévolution du bien à l'Etat apparaissent souvent trop longs.

Le même sentiment est ressenti par beaucoup d'élus à l'égard des procédures propres aux communes, telles que l'expropriation ou la déclaration d'abandon manifeste, laquelle peut aboutir à une expropriation mais sous réserve que le but de cette dernière soit la construction de logements ou la réalisation d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

Enfin, des communes qui ont dû **engager des frais** dans le cadre de procédures de péril peuvent avoir légitimement le sentiment que leurs efforts financiers ne sont pas payés de retour.

Le présent article tend donc à remédier à ces difficultés.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

- Le premier paragraphe (I) a pour objet de réécrire l'article 713 du code civil afin de prévoir, d'une part, que **les biens sans maître appartiennent aux communes sur le territoire desquelles ils sont situés**, d'autre part que la propriété est transférée de plein droit à l'Etat si la commune renonce à exercer ses droits.

- En revanche, aux termes du texte proposé par le deuxième paragraphe (II) pour l'article 539 du code civil, **les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiendraient à l'Etat**, qui pourrait s'en rendre acquéreur en ayant recours à la procédure des successions en déshérence.

- Le troisième paragraphe (III) tend à réécrire l'article L. 25 du code du domaine de l'Etat afin de prévoir que les biens sans maître et sur lesquels les communes ont renoncé à exercer leur droit de propriété sur le fondement de l'article 713 du code civil reviennent de plein droit à l'Etat.

- Les quatrième (IV), cinquième (V), sixième (VI) et septième (VII) paragraphes tendent à modifier l'article L. 27 *bis* du même code afin de

confier au maire et non plus au préfet le soin de mettre en œuvre la procédure d'appréhension du bien vacant prévue par le code du domaine de l'Etat, c'est-à-dire :

- de constater, par un premier arrêté pris après avis de la commission communale des impôts directs, qu'un immeuble n'a pas de propriétaire connu et que les contributions foncières y afférentes n'ont pas été acquittées depuis plus de cinq années ;

- de procéder aux formalités de publicité et de notification requises, auxquelles serait ajoutée l'obligation de notifier l'arrêté au représentant de l'Etat dans le département ;

- puis, si le propriétaire ne s'est pas fait connaître dans le délai de six mois, d'incorporer le bien présumé sans maître dans le domaine communal, par un second arrêté, pris après délibération du conseil municipal.

Il est précisé qu'à défaut de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci serait attribuée à l'Etat, le transfert du bien dans le domaine de l'Etat étant alors constaté par arrêté préfectoral.

• En conséquence, le huitième paragraphe (VIII) a pour objet de modifier les premier et troisième alinéas de l'article L. 27 *ter* du code du domaine de l'Etat afin de tirer la conséquence de la faculté reconnue à la commune d'appréhender directement des biens vacants en ce qui concerne leur éventuelle restitution ou le paiement d'une indemnité aux propriétaires qui se seraient manifestés ultérieurement.

• Enfin, le neuvième paragraphe (IX) tend à prévoir que **ces dispositions ne s'appliqueraient qu'aux biens qui acquièrent la qualité de biens sans maître postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.**

3. La position de la commission des Lois

Depuis les lois de décentralisation, de nombreux parlementaires, au travers de propositions de loi et de questions écrites ou orales, ont marqué leur souhait de voir les biens abandonnés et sans maître dévolus directement aux communes.

Ces propositions n'avaient jusqu'à présent jamais abouti car, comme le soulignait notre collègue Pierre Jarlier , au nom de votre commission des Lois, « *si les biens vacants leur étaient dévolus en lieu et place de l'Etat, elles seraient confrontées à **plusieurs obstacles** : apprécier si le bien relève d'une succession et mettre en œuvre le cas échéant la procédure de succession en déshérence ; faire supporter par les élus locaux une éventuelle responsabilité pénale pour les dommages causés par les biens à des tiers ; supporter le risque d'une réclamation du bien par un propriétaire qui n'avait*

*pas été identifié au début de la procédure. A ces difficultés juridiques se sont ajoutées des interrogations sur l'étendue du **transfert de charges financières** qui résulterait pour les communes de la gestion des procédures relatives aux biens vacants. (...) On y ajoutera l'interrogation qui porte sur la possibilité de remettre en cause le droit souverain de l'Etat sur ces biens vacants. »*

Après réflexion, votre commission des Lois considère que les communes, ainsi mises en garde, sont tout à fait à même d'apprécier l'intérêt et les risques de la procédure d'appréhension des biens sans maître.

Elle vous propose donc, par un **amendement** de réécriture globale de cet article :

- de prévoir qu'un bien peut être déclaré sans maître lorsque les contributions foncières y afférentes n'ont pas été acquittées depuis plus de trois années, contre cinq actuellement ;

- de supprimer la mention selon laquelle les dispositions du présent article ne s'appliqueraient qu'aux biens qui acquièrent la qualité de biens sans maître postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 100 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 100

(art. L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles)

Création des centres communaux d'action sociale

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de modifier l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, afin de **rendre facultative la création des centres d'action sociale** à la condition que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale exercent directement les attributions qui leur sont dévolues.

Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal dont le régime juridique est défini par les articles L. 123-4 à L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles.

Chaque commune est tenue d'en constituer un. La création d'un centre intercommunal permet toutefois une mutualisation des moyens pour la conduite des politiques d'action sociale.

Toutefois, la forme de l'établissement public administratif s'avère parfois contraignante, surtout pour les petites communes. Nombre d'entre elles préféreraient exercer ces attributions en régie directe.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois vous propose d'**insérer** un article additionnel après l'article 100.

CHAPITRE II
LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES
AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Article 101

(art. L. 5210-4 nouveau du code général des collectivités territoriales)
Délégation aux établissements publics de coopération intercommunale
à fiscalité propre de l'exercice de compétences
dévolues aux départements et aux régions

Cet article tend à insérer un article L. 5210-4 dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de demander aux départements ou aux régions à exercer, en leur nom et pour leur compte, certaines de leurs compétences.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

Pour pouvoir formuler cette demande, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre devrait « y avoir été expressément autorisé par ses statuts ». Conformément au principe de spécialité, cette demande devrait concerner le propre champ de compétence de l'établissement.

Rappelons qu'en application des articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales, les modifications statutaires, à l'exception de celles concernant le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale ou la répartition des sièges au sein de son organe délibérant, décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, c'est-à-dire deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population¹⁹¹. Le préfet conserve un pouvoir d'appréciation pour prononcer la modification par arrêté.

¹⁹¹ En application de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, cette majorité doit nécessairement comprendre :

- pour les communautés de communes, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée ;
- pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

L'article 116 du présent projet de loi tend, au demeurant, à combler un vide juridique en précisant le contenu minimal des statuts d'un établissement public de coopération intercommunale.

La faculté de demander une délégation de compétences ne serait pas reconnue à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale mais seulement aux établissements à fiscalité propre : c'est-à-dire les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle. Bien plus, elle **ne serait pas ouverte aux collectivités territoriales**.

Le président du conseil général ou du conseil régional serait tenu d'inscrire l'examen d'une telle demande à l'ordre du jour de la plus prochaine session de l'assemblée délibérante de la collectivité. Contraint de se prononcer explicitement, le conseil général ou le conseil régional resterait en revanche libre de refuser ou d'accepter de déléguer l'exercice de certaines de ses compétences à l'établissement public de coopération intercommunale. Aucune procédure de conciliation n'est prévue en cas de refus.

En cas d'accord, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et le département ou la région devraient signer une **convention** déterminant :

- la durée de la délégation ;
- les modalités d'exécution de la compétence ;
- les modalités de suivi de la compétence déléguée ;
- la durée de la délégation ;
- enfin, sans préjudice du droit des tiers, les conditions du partage de la responsabilité dans le cadre de la délégation, étant rappelé que l'établissement public de coopération intercommunale agirait au nom et pour le compte du département ou de la région.

Dans un souci de sécurité juridique, le dernier alinéa du texte proposé pour insérer un article L. 5210-4 dans le code général des collectivités territoriales interdit aux cocontractants de la collectivité délégataire de se prévaloir de la délégation de compétences pour obtenir la résiliation de leur contrat ou une quelconque indemnisation.

2. La position de la commission des Lois

D'autres possibilités de délégation de compétences sont prévues par le présent projet de loi.

L'article 49 autorise l'Etat à déléguer l'attribution des crédits d'aides à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux départements.

L'article 43 permet aux régions de confier à un ou plusieurs départements, à leur demande, l'agrément des établissements de formation de travailleurs sociaux.

Ce mécanisme n'est pas non plus sans précédent.

L'article 33 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a offert aux départements la possibilité de déléguer aux communes tout ou partie de leurs compétences dans le domaine de l'aide sociale. Les services départementaux correspondants sont, dans ce cas, mis à disposition, une convention précisant les modalités financières du transfert. Cette possibilité offerte aux départements et aux communes a cependant très peu été utilisée. En 1995, la Cour n'avait relevé que trois cas de délégation de compétences : dans la Drôme, avec la ville de Valence, à Paris, dont la situation est exceptionnelle, et dans le Bas-Rhin, avec la ville de Strasbourg.

Les articles L. 5215-20 et L. 5216-5, issus de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ouvrent la même possibilité de délégation des compétences des départements en matière d'aide sociale aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération. Elle n'a pas davantage été utilisée.

Toutefois, par son caractère extrêmement général, l'habilitation proposée marque une véritable rupture.

En application de l'article 34 de la Constitution, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales relève de la loi. On pourrait ainsi craindre que le législateur ne reste en deçà de sa compétence en autorisant des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à bouleverser, par convention, une répartition fixée par la loi. Toutefois, dans la mesure où la délégation de compétence implique que le délégataire agisse non seulement au nom et pour le compte du délégant mais également sous son contrôle et sa responsabilité, elle semble conforme à la Constitution.

Bien plus, la délégation de compétence participe du principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution le 28 mars 2003. Elle permet en effet de prendre les décisions au niveau le plus proche des citoyens.

Enfin, le volontariat des parties les prémunit contre tout risque de tutelle.

Votre commission des Lois vous soumet **deux amendements rédactionnels** et vous propose d'adopter l'article 101 **ainsi modifié**.

CHAPITRE III LA TRANSFORMATION ET LA FUSION

DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Article 102

(section 7 du chapitre Ier du titre Ier du livre II de la cinquième partie et art. L. 5211-41-2 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Transformation des syndicats intercommunaux en communautés de communes

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 5211-41-2 dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre la transformation d'un syndicat de communes en communauté de communes.

1. Le droit en vigueur

Les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et les syndicats mixtes, respectivement créés en 1890, en 1959 et en 1955, constituent les établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre. Ils sont environ au nombre de 18.000.

En novembre 2000, la **commission pour l'avenir de la décentralisation**, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, jugeait ce nombre « *pléthorique, souvent injustifié, parfois coûteux ou maintenu pour des raisons d'opportunité* », tout en reconnaissant la grande utilité de certains syndicats intercommunaux dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères, dont l'ampleur dépasse largement l'agglomération ou le pays.

Aussi préconisait-elle, dans sa proposition n° 4, de simplifier le paysage intercommunal en facilitant à terme la dissolution de syndicats et en réservant l'adhésion à un syndicat aux seules intercommunalités à fiscalité propre.

En décembre 2002, le rapport du **groupe de travail** mis en place par l'actuel Gouvernement en vue de la mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire et à la solidarité et au renouvellement urbains, **présidé M. Dominique Schmitt**, alors préfet d'Indre-et-Loire, préconisait quant à lui de « rationaliser la construction intercommunale » et, notamment, de **permettre la transformation des syndicats de communes établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**, « *afin de favoriser l'évolution vers une intercommunalité plus intégrée et partant de réduire le nombre de ces structures, sous réserve du respect des périmètres de gestion qui peuvent être plus larges, par exemple en matière d'eau et d'assainissement.* »

Cette transformation leur est actuellement interdite.

L'article L. 5111-3 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que les règles applicables à la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre en une autre catégorie d'établissement public de coopération intercommunale sont celles de la création d'un nouvel établissement public de coopération.

A l'inverse, la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'entraîne pas l'application des règles relatives à la création d'une nouvelle personne morale.

La transformation d'un syndicat de communes en un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre suppose donc, en l'état actuel du droit, la dissolution du syndicat, les communes membres lui étant solidairement substituées dans tous ses actes et contrats jusqu'à la répartition de l'actif et du passif, **puis la création d'une nouvelle personne morale.** La procédure à suivre s'avère ainsi extrêmement lourde et dirimante.

Dans son bilan de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2003, le ministère délégué aux libertés locales indiquait que *« Le schéma actuel dans lequel des communes appartiennent simultanément à plusieurs syndicats intercommunaux, à une communauté de communes, cette dernière adhérant elle-même à un ou plusieurs syndicats mixtes, ne favorise guère l'efficacité et la transparence. Il est préférable d'appuyer l'évolution progressive des syndicats intercommunaux en communauté de communes, pour privilégier l'appartenance des communes à une seule structure intercommunale à fiscalité propre. »*

« Bien entendu comme par le passé, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourront être adossés à des syndicats mixtes, lorsque l'exercice des compétences requiert un périmètre particulièrement étendu (comme par exemple l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères, l'électricité etc...). »

« Cette simplification de la carte intercommunale favorisera les économies d'échelle ainsi qu'une meilleure compréhension de nos institutions locales pour nos concitoyens. »

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article a pour objet de mettre en œuvre la préconisation du rapport « Schmitt ».

- Le premier paragraphe (I) tend ainsi à compléter l'intitulé de la section VII (« Transformation ») du chapitre premier (« Dispositions communes ») du titre premier (« Etablissements publics de coopération intercommunale ») du livre II (« La coopération intercommunale ») de la cinquième partie (« La coopération locale ») du code général

des collectivités territoriales, afin de viser le cas des fusion d'établissements publics de coopération intercommunale.

• Le texte proposé par le second paragraphe (II) pour insérer un article L. 5211-41-2 dans le code général des collectivités territoriales tend à **ouvrir à un syndicat de communes la faculté de se transformer en communauté de communes**, sous réserve de remplir les conditions exigées pour la création de cette catégorie d'établissement public, c'est-à-dire :

- former un territoire d'un seul tenant et sans enclave (article L. 5214-1) ;

- exercer de plein droit, en lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ainsi que des compétences optionnelles dans l'un au moins des domaines suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire (article L. 5214-16).

La **procédure** prévue par le premier alinéa s'inspire des dispositions régissant la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en un autre établissement à fiscalité propre, fixées à l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales.

La transformation serait décidée par **délibérations concordantes du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres** se prononçant dans les conditions requises pour la création des communautés de communes, c'est-à-dire deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée¹⁹².

Le conseil municipal de chaque commune membre disposerait d'un délai de trois mois à compter de la notification au maire de la délibération du comité syndical ou d'une commune membre pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision serait réputée favorable.

La transformation pourrait être prononcée par arrêté du représentant ou des représentants de l'Etat dans le département. Ce **pouvoir discrétionnaire** du préfet, traditionnel, est destiné à lui permettre de garantir la cohérence des projets de structures intercommunales.

¹⁹² Article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.

Les **conséquences de la transformation**, fixées aux deuxième, troisième et quatrième alinéas, seraient identiques à celles qui sont actuellement prévues par l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales pour la transformation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre :

- l'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé seraient transférés à la communauté de communes, celle-ci étant substituée de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation ;

- l'ensemble des personnels serait réputé relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi en vigueur dans le syndicat de communes.

En l'absence de modification de l'article L. 5111-3 du code général des collectivités territoriales et à la différence de ce qui est prévu pour la transformation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la transformation du syndicat de communes en communauté de communes se traduirait par la **création d'une nouvelle personne morale**.

Il est donc précisé, d'une part, que les contrats devraient être exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties, d'autre part, que la substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraînerait aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants. Ces derniers n'en devraient pas moins être informés de la substitution de personne morale.

Aux termes de l'**avant dernier alinéa** du texte proposé pour insérer un article L. 5211-41-2 dans le code général des collectivités territoriales, la **transformation** d'un syndicat intercommunal en communauté de communes serait effectuée **à titre gratuit** et ne donnerait lieu au **paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire**.

Enfin, le **dernier alinéa** impose l'organisation d'une **nouvelle élection des délégués** des communes à l'organe délibérant de la communauté de communes.

Cette disposition semble légitime dans la mesure **les règles régissant la répartition des sièges entre les communes membres d'un syndicat intercommunal et d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et la désignation de leurs délégués au sein de l'organe délibérant de l'établissement ne sont pas les mêmes**.

Aux termes de l'article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales, chaque commune est ainsi représentée par deux délégués au sein du comité du syndicat intercommunal. Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour être conseiller municipal, à l'exception des agents de l'établissement. Selon le Conseil

constitutionnel, le délégué peut ainsi être électeur d'une autre commune que celle qui le désigne (décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995).

L'article L. 5214-7 prévoit que le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté de communes sont fixés dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté fixant son périmètre : soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées, soit en fonction de la population par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Chaque commune dispose en tout état de cause au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Les conditions de désignation par les conseils municipaux de leurs délégués, appelés à représenter leurs communes au sein de l'organe délibérant d'une communauté de communes, sont fixées par l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, ces délégués sont élus par les conseils municipaux concernés parmi leurs membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui a introduit cette disposition, a ainsi réservé aux élus communaux le soin de gérer, au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les affaires transférées à ces derniers par les communes.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois vous soumet **trois amendements ayant pour objet de permettre la transformation d'un syndicat de communes en communauté d'agglomération.**

Sans doute, peu de syndicats remplissent les conditions démographique requises pour une telle transformation : regrouper au moins 50.000 habitants et compter une commune de plus de 15.000 habitants. Il n'y a cependant pas lieu de la leur interdire.

Votre commission vous soumet également un **amendement** tendant à imposer au comité syndical de se prononcer dans un délai de trois mois sur la transformation, à l'instar des conseils municipaux des communes membres du syndicat.

Enfin, elle vous propose par un **amendement** de prévoir que **la transformation entraîne une nouvelle répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 102 **ainsi modifié.**

Article 103

(art. L. 5211-41-3 et L. 5211-32-1 nouveaux
du code général des collectivités territoriales)

**Fusions entre établissements publics de coopération intercommunale
dont l'un au moins est un établissement à fiscalité propre**

Cet article a pour objet de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale de fusionner sans devoir être dissous au préalable, à condition que l'un d'entre eux au moins soit un établissement à fiscalité propre.

Cette faculté ne leur étant actuellement pas reconnue, **les communes membres des établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée peuvent recourir à deux procédures**, tout aussi « *lourdes et politiquement délicates*¹⁹³. » comme le souligne le rapport précité du groupe de travail présidé par M. Dominique Schmitt.

La première solution consiste dans la **dissolution de l'un des deux établissements** et dans l'**adhésion, à la même date, des communes issues de ce groupement à l'établissement non dissout**. Cette première solution, qui nécessite la liquidation de la communauté dissoute et la répartition de ses biens et obligations entre les communes concernées, est la moins lourde. En revanche, elle implique que les communes issues de la communauté dissoute acceptent d'adhérer à un groupement déjà constitué.

La seconde solution repose sur la **dissolution des établissements publics de coopération intercommunale existants** et sur la **création *ex nihilo*, à la même date, d'un nouvel établissement**. Cette solution présente davantage d'inconvénients sur le plan technique, puisqu'elle nécessite la liquidation des deux établissements publics de coopération intercommunale existants et, par conséquent, la répartition de leurs biens meubles et immeubles et obligations entre les communes concernées, avant que ces mêmes biens ne soient mis à disposition de la communauté de communes dans le cadre du transfert de compétences. En revanche, elle permet à l'ensemble des communes intéressées par la constitution d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'élaborer en commun un nouveau projet de développement et pas seulement de faire évoluer l'ancien projet de la communauté de communes maintenue.

Dans les deux cas, les procédures doivent être menées parallèlement afin qu'elles puissent prendre effet à la même date.

¹⁹³ Rapport du groupe de travail présidé par M. Dominique Schmitt sur la mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire et à la solidarité et au renouvellement urbains, décembre 2002, page 5.

1. Les conditions de la fusion

- Le premier paragraphe (I) tend à insérer un article L. 5211-41-3 dans le code général des collectivités territoriales, afin de déterminer la **procédure** applicable aux fusions d'établissements publics de coopération intercommunale.

Aux termes du *premier paragraphe (I)* du texte proposé pour cet article L. 5211-41-3, la fusion entre des établissements publics de coopération intercommunale serait subordonnée à la **présence d'au moins un établissement à fiscalité propre**.

Cette condition a pour objet de promouvoir, outre la rationalisation des structures intercommunales, le développement des formes les plus intégrées de coopération.

L'**initiative** de la fusion appartiendrait aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, aux conseils municipaux de leurs communes membres ainsi qu'aux préfets.

Le représentant de l'Etat serait en revanche seul juge de l'opportunité du projet de fusion, puisqu'il lui appartiendrait d'arrêter le **projet de périmètre** du nouvel établissement en dressant la liste des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Cette liste pourrait en outre inclure des communes n'appartenant à aucun d'entre eux, afin de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave. La continuité territoriale constitue en effet une condition requise pour la création des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il disposerait d'un délai de deux mois, à compter de la première délibération transmise par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à l'initiative d'un projet de fusion, pour arrêter le **projet de périmètre** du nouvel établissement.

Dans l'hypothèse où il serait à l'initiative du projet de fusion, le préfet serait tenu de recueillir l'avis préalable de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées. Comme pour les créations d'établissements publics de coopération intercommunale, l'avis de cette commission ne serait donc pas obligatoire pour les projets de fusion émanant des communes et de leurs groupements. Il devrait être rendu dans un délai de deux mois à compter de sa saisine par le préfet, sous peine d'être réputé favorable.

L'**arrêté préfectoral** établissant le projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale serait ensuite **notifié** aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale concernés par la

fusion afin qu'ils se prononcent sur ce projet. A défaut de délibération dans un délai de trois mois, celle-ci serait réputée favorable.

Dans le même délai, les conseils municipaux devraient se prononcer sur la **répartition des sièges** au conseil du nouvel établissement public de coopération intercommunale dans les conditions applicables à la catégorie d'établissements publics dont ce dernier relèvera après la fusion.

Le *deuxième paragraphe (II)* du texte proposé pour insérer un article L. 5211-41-3 dans le code général des collectivités territoriales tend à déterminer les **conditions de majorité requises pour prononcer la fusion** des établissements publics de coopération intercommunale.

Celle-ci ne pourrait être décidée, par arrêté préfectoral, qu'en cas d'accord non seulement des organes délibérants de tous les établissements publics de coopération intercommunale concernés mais également des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. **Un établissement public de coopération intercommunale ne pourrait fusionner avec un autre établissement contre la volonté de son organe délibérant.**

Quand bien même ces conditions seraient réunies, le représentant de l'Etat conserverait la liberté de ne pas prononcer la fusion.

Aux termes du *troisième paragraphe (III)* du texte proposé pour insérer un article L. 5211-41-3 dans le code général des collectivités territoriales, l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion relèverait de la **catégorie** de l'établissement à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi – et non les communes membres – aurait confié le plus grand nombre de compétences, c'est-à-dire, par ordre croissant : communauté de communes, communautés de communes à dotation globale de fonctionnement bonifiée, communauté d'agglomération et communauté urbaine.

Il détiendrait la **totalité des compétences qui étaient transférées aux établissements préexistants** et devrait exercer, dès la fusion, les compétences **obligatoires et optionnelles** sur l'ensemble de son territoire. En revanche, **à titre transitoire et pour une période de deux ans suivant la fusion, les autres compétences transférées pourraient n'être exercées que sur la partie du territoire** de l'établissement sur laquelle elles étaient mises en œuvre avant la fusion. A l'issue de cette période, elles devraient être soit exercées sur l'ensemble du territoire intercommunal soit restituées aux communes.

Cette souplesse a pour objet d'éviter de rendre la procédure de fusion dissuasive pour les établissements publics de coopération intercommunale susceptibles de s'y engager.

L'ensemble des **biens, droits et obligations** des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés seraient **transférés** au nouvel établissement. Les compétences des communes lui seraient transférées dans les mêmes conditions financières et patrimoniales que celles prévues en cas de transfert de compétences nouvelles des communes aux établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres.

Les **personnels** relèveraient de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi antérieures à la fusion.

L'établissement public issu de la fusion serait **substitué** de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, **aux anciens établissements publics et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.**

Il est également prévu, d'une part, que les contrats seraient exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties, d'autre part, que la substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale et les communes n'entraînerait aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants. Ces derniers devraient simplement être informés de la substitution de personne morale par l'établissement public issu de la fusion.

Enfin, la **fusion** d'établissements publics serait effectuée à **titre gratuit** et ne donnerait lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Le *quatrième et dernier paragraphe (IV)* du texte proposé pour insérer un article L. 5211-41-3 dans le code général des collectivités territoriales prévoit que la fusion entraînerait une **nouvelle élection des délégués** des communes au conseil de l'établissement public.

2. Les conséquences financières de la fusion

- Le second paragraphe (II) du présent article tend à insérer un article L. 5211-32-1 dans le code général des collectivités territoriales, afin de préciser les **modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité** due aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre issus d'une fusion.

Le coefficient d'intégration fiscale retenu pour le calcul de la dotation d'intercommunalité attribuée, au titre de la première année, à une **communauté de communes** ou à une **communauté d'agglomération** issue d'une fusion serait celui de l'établissement préexistant ayant

le **coefficient d'intégration fiscale le plus élevé** l'année précédant la fusion. Les attributions des communautés de communes issues d'une fusion ne subiraient pas d'abattement de 50 %.

De la même façon, pour le calcul des garanties la première année, la **dotacion** à prendre en compte au titre de l'année précédente serait celle de **l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre préexistant ayant la dotacion par habitant la plus élevée**.

S'agissant des **communautés urbaines** ayant fusionné avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale, leur dotacion d'intercommunalité serait calculée en retenant la dotacion par habitant la plus élevée parmi les établissements préexistants.

Votre commission des Lois vous soumet **cinq amendements** de précisions et vous propose d'adopter l'article 103 **ainsi modifié**.

Article 104

(art. 1638 0-bis nouveau, 1639 A bis, 1639 A ter, 1639 A quater du code des impôts)

Régime fiscal des fusions entre établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un établissement à fiscalité propre

Cet article a pour objet de modifier le code général des impôts afin de préciser les conséquences fiscales de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par fusion d'établissements publics de coopération intercommunale.

En premier lieu, il pose pour principe général qu'en cas de fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, **le régime fiscal applicable la première année sur le territoire du nouvel établissement serait le régime le plus intégrateur** constaté l'année précédente parmi les établissements concernés par la fusion.

	Syndicat sans fiscalité propre	Fiscalité additionnelle (FA)	Taxe professionnelle de zone (TPZ)	Taxe professionnelle unique (TPU)	Fiscalité mixte (TPU + FA)
Syndicat sans fiscalité propre	Pas de fiscalité propre	FA	TPZ	TPU	TPU + FA
Fiscalité additionnelle (FA)	FA	FA	TPZ	TPU	TPU + FA
Taxe professionnelle de zone	TPZ	TPZ	TPZ	TPU	TPU + FA

(TPZ)					
Taxe professionnelle unique (TPU)	TPU	TPU	TPU	TPU	TPU + FA
Fiscalité mixte (TPU + FA)	TPU + FA				

Source – Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Pour les établissements à fiscalité additionnelle, les nouveaux taux seraient soit calculés comme en cas de création, soit déterminés conformément aux règles d'évolution classiques à partir des taux de l'année précédente reconstitués.

Pour les établissements à taxe professionnelle unique, le taux voté la première année ne pourrait excéder le taux moyen pondéré de l'année précédente, comme en cas de création.

Enfin, pour les établissements à taxe professionnelle de zone, le taux voté la première année ne pourrait excéder soit le taux moyen pondéré de l'année précédente, soit le taux de zone de l'année précédente lorsque celui-ci est supérieur au taux moyen pondéré.

En second lieu, cet article tend à **préciser les conditions dans lesquelles les délibérations relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et aux quatre taxes seraient applicables aux établissements fusionnés la première année suivant la fusion.**

Ces établissements pourraient prendre les délibérations afférentes à la TEOM jusqu'au 15 janvier de l'année suivant l'année de la fusion.

A défaut, le régime applicable en la matière sur le territoire des établissements préexistants et, le cas échéant, des communes rattachées serait maintenu pour la première année.

S'agissant des quatre taxes, les établissements fusionnés (ou les conseils municipaux et les établissements publics de coopération intercommunale préexistants si la fusion n'était pas réalisée au 1^{er} novembre) pourraient délibérer jusqu'au 1^{er} novembre (1^{er} octobre actuellement pour l'ensemble des collectivités) pour instituer ou s'opposer à telle ou telle mesure d'abattement ou d'exonération.

A défaut de décision prise dans ces conditions, les délibérations antérieures continueraient à s'appliquer.

Par ailleurs les exonérations en cours au moment de la fusion seraient maintenues pour la durée et la quotité initialement prévues.

En dernier lieu, le présent article tend à fixer les **modalités de calcul des compensations de fiscalité locale aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés** en fonction du régime fiscal qui leur est applicable.

Les établissements à fiscalité additionnelle fusionnés continueraient à percevoir les compensations que percevaient les établissements préexistants. Ces compensations seraient calculées de la même manière qu'avant la fusion.

Ces dispositions s'appliqueraient également aux établissements à fiscalité mixte pour les compensations qu'ils percevaient le cas échéant au titre des impôts ménages.

Les compensations de taxe professionnelle versées aux EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone seraient calculées, comme en cas de création *ex nihilo*, avec un taux moyen pondéré de l'année précédant l'entrée en vigueur des compensations

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 104 **sans modification**.

Article 105

(art. L. 5711-2 nouveau, L. 5721-2, L. 5215-22, L. 5216-7
du code général des collectivités territoriales)

Fusions entre syndicats mixtes

Cet article a pour objet d'autoriser les fusions entre syndicats mixtes, qui nécessitent actuellement la dissolution des syndicats existants puis la création d'un établissement nouveau.

- Le premier paragraphe (I) tend à insérer un article L. 5711-2 dans le code général des collectivités territoriales, aux termes duquel la **fusion de syndicats mixtes fermés** serait réalisée dans les **conditions** prévues pour celle des **établissements publics de coopération intercommunale** - ces conditions seraient définies à l'article L. 5211-41-3, que l'article 103 du présent projet de loi tend à insérer dans le code général des collectivités territoriales.

Toutefois, le syndicat mixte issu de la fusion serait logiquement **exonéré de l'obligation de couvrir un territoire d'un seul tenant et sans enclave**.

Il est précisé que l'accord sur la fusion devrait être exprimé par délibérations concordantes non seulement des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés mais également des deux tiers au moins des membres de chaque syndicat représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié au moins des membres de chaque syndicat représentant les deux tiers de la population.

A l'instar de ce qui est prévu pour les établissements publics de coopération intercommunale, la fusion de syndicats mixtes ne pourrait donc être obtenue contre la volonté de l'un d'entre eux.

Rappelons que les syndicats mixtes dits « fermés », régis par l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, sont constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale.

- Le deuxième paragraphe (II) du présent article tend à compléter l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, relatif aux **syndicats mixtes ouverts**, afin de les autoriser à fusionner selon les mêmes modalités.

Seules les conditions de majorité qualifiée requises pour la fusion seraient différentes. Cette dernière devrait en effet recueillir l'**accord unanime** non seulement des organes délibérants des syndicats mixtes concernés mais également de chacun de leurs membres.

En effet, aux termes de l'article L. 5721-2, les syndicats mixtes ouverts sont des établissements publics susceptibles de regrouper des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales mais également des chambres consulaires et d'autres établissements publics.

- Le troisième paragraphe (III) tend à modifier l'article L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales, relatif aux mécanismes de représentation-substitution des communautés urbaines au sein de syndicat de communes ou de syndicats mixtes, afin de tirer la **conséquence** de la possibilité de créer une telle communauté par fusion d'établissements publics de coopération intercommunale.

- Le quatrième paragraphe (IV) tend à modifier l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, relatif aux mécanismes de représentation-substitution des communautés d'agglomération au sein de syndicat de communes ou de syndicats mixtes, afin d'opérer la même **coordination**.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 105 **sans modification**.

Article 106

(art. L. 5341-2 et L. 5341-3 du code général des collectivités territoriales)

Transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération – Fusion avec un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

Cet article a pour objet de faciliter la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération, d'une part, et de leur permettre de fusionner avec des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'autre part.

1. L'objet des syndicats d'agglomération nouvelle

Les villes nouvelles ont été mises en place par la loi du 10 juillet 1970 modifiée par la loi du 13 juillet 1983.

La loi du 10 juillet 1970 avait prévu que la création de l'agglomération nouvelle serait décidée par un décret en Conseil d'Etat qui définirait, après consultation des collectivités locales intéressées, un **périmètre d'urbanisation**.

Le choix de l'organisme de gestion de l'agglomération nouvelle (syndicat communautaire d'aménagement, communauté urbaine, ensemble urbain) était laissé aux communes la constituant. En pratique, ce choix était néanmoins limité puisque, en fonction des seuils alors applicables, la communauté urbaine ne pouvait être choisie que si la population était supérieure à 50.000 habitants. Cette condition ne se trouvait remplie que pour les agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines et Grand Melun.

Dix agglomérations nouvelles ont été créées en deux étapes : Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée-Val-Maubué, Saint-Quentin-en-Yvelines, Nord-Ouest des Rives de l'Etang de Berre, l'Isle d'Abeau, Le Vaudreuil ont été instituées par un décret du 11 août 1972 ; Evry, Grand-Melun, Sénart-Villeneuve, Rougeau-Sénart, par décrets du 9 mars 1973.

L'aménagement des agglomérations nouvelles était confié à deux types d'organismes.

Les **établissements publics d'aménagement** ont été chargés d'effectuer des études urbaines dans le périmètre d'étude de la ville nouvelle (élaboration des documents de planification urbaine), des acquisitions foncières (création de zones d'aménagement différé), de la viabilisation et de l'aménagement de terrains (mise en état des sols, voirie, assainissement) et de définir les conditions d'intervention des promoteurs et investisseurs publics ou privés. En outre, ces établissements publics ont été chargés de réaliser des équipements publics par délégation pour le compte soit des collectivités locales, soit de l'Etat.

Les **syndicats communautaires d'aménagement** ont été chargés d'exercer d'office dans la zone d'agglomération nouvelle les compétences obligatoires et facultatives des communautés urbaines couvrant la plus grande partie des domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'équipement.

Ce régime issu de la loi de 1970 a été modifié par la loi du 13 juillet 1983 sur trois aspects essentiels.

En premier lieu, une procédure de **révision du périmètre d'urbanisation** et, le cas échéant, de modification de la liste des communes membres -menée jusqu'au 31 décembre 1983- a eu pour effet de rendre un statut de droit commun à 22 communes, 43 autres communes se répartissant dans 8 périmètres d'urbanisation.

La loi du 13 juillet 1983 a par ailleurs diversifié les choix ouverts aux communes, ce choix devant s'effectuer dans un délai de six mois à compter de la révision du périmètre d'urbanisation. Quatre solutions ont été ainsi proposées : la création d'une nouvelle commune par fusion simple ou par fusion-association des communes membres ; la transformation en commune unique par fusion simple des communes ou portions de communes comprises à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ; la création d'une communauté d'agglomération nouvelle ; la création d'un **syndicat d'agglomération nouvelle**.

Le choix entre ces quatre solutions devait s'effectuer à la majorité qualifiée des communes (deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou l'inverse) dont les conseils municipaux auraient opté en faveur de l'une de ces solutions. Le choix pour la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle ne pouvait être fait qu'en adoptant simultanément -et à la majorité qualifiée- une décision institutive qui devait régler les conditions de fonctionnement de ces organismes de coopération intercommunale.

La différence essentielle entre communautés et syndicats d'agglomération nouvelle réside dans le mode de désignation des conseils d'agglomération. Dans le premier cas, la désignation s'effectue au **suffrage universel direct**. Dans le second, les délégués sont élus **par les conseils municipaux** des communes ; chaque commune doit être représentée par deux délégués au moins et aucune ne peut disposer de la majorité absolue.

En pratique, les conseils municipaux des communes maintenues dans des périmètres d'urbanisation ont privilégié la formule du **syndicat d'agglomération nouvelle**.

En vertu de la loi du 13 juillet 1983, enfin, l'organisme d'agglomération n'a conservé que la maîtrise des équipements qui ont été reconnus d'intérêt commun au terme d'une procédure au cours de laquelle

les conseils municipaux des communes membres se sont prononcés à partir d'un inventaire des équipements existants ou en voie de réalisation sur les transferts de gestion entre l'organisme d'agglomération et les communes. Ce transfert de gestion s'accompagne du transfert des personnels nécessaires au bon fonctionnement des équipements ou services concernés. A la différence du régime issu de la loi de 1970, l'organisme d'agglomération n'a donc plus vocation à gérer des équipements qui sont d'intérêt communal.

Au 1^{er} janvier 2003, huit syndicats d'agglomération nouvelle regroupaient 52 communes et 673.678 habitants.

2. La transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a facilité **la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération.**

Aux termes de l'article L. 5341-2 du code général des collectivités territoriales, cette transformation suppose la publication, sur proposition ou après avis du comité syndical, d'un décret fixant la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement sont considérées comme terminées puis d'un arrêté préfectoral abrogeant le périmètre d'urbanisation.

La procédure de transformation peut alors être engagée dans le délai d'un an suivant la publication de ce décret.

La transformation est décidée à la **majorité des deux tiers** au moins des membres du comité du syndicat d'agglomération nouvelle **lorsque le syndicat exerce les compétences requises pour la création d'une communauté d'agglomération**¹⁹⁴.

• Le premier paragraphe (I) du présent article tend à n'exiger désormais que la **majorité simple** des membres du comité syndical.

¹⁹⁴ Lorsque le syndicat d'agglomération nouvelle ne détient pas l'ensemble des compétences d'une communauté d'agglomération, la décision de transformation doit recueillir l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit, en outre, nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.

La transformation doit être proposée par le comité du syndicat d'agglomération nouvelle au représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou aux représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire. 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 du comité syndical par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, pour se prononcer sur cette proposition. A défaut de cette délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La transformation du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle est prononcée par arrêté préfectoral. Elle n'entraîne pas création d'une nouvelle personne morale.

Cette transformation est sans effet sur les compétences exercées au lieu et place des communes à la date de la transformation, ou en leur nom par voie de convention à la même date.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle est transféré à la communauté d'agglomération, qui est substituée de plein droit au syndicat d'agglomération nouvelle ou à la communauté d'agglomération nouvelle dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation.

L'ensemble des personnels du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle est réputé relever de la communauté d'agglomération dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Les délégués des communes au comité du syndicat d'agglomération nouvelle ou au conseil de la communauté d'agglomération nouvelle conservent leur mandat, pour la durée de celui-ci restant à courir, à l'organe délibérant de la communauté d'agglomération

3. La fusion d'un syndicat d'agglomération nouvelle décidant de se transformer en communauté d'agglomération avec un établissement public de coopération intercommunale

Inséré par la loi du 12 juillet 1999 précitée, l'article L. 5341-3 du code général des collectivités territoriales permet une extension du périmètre de l'agglomération nouvelle à l'occasion de sa transformation en communauté d'agglomération, selon la procédure prévue pour les extensions de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il prévoit que les communes auxquelles le périmètre a été étendu sont représentées au sein de l'organe délibérant de la communauté d'agglomération dans les mêmes conditions que les autres communes jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux qui suit la transformation.

• Le deuxième paragraphe (II) du présent article a pour objet de modifier ces dispositions afin :

- d'une part, d'**autoriser la fusion d'un syndicat d'agglomération nouvelle décidant de se transformer en communauté d'agglomération avec un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**, selon la procédure prévue à l'article L. 5211-41-3 que l'article 103 du présent projet de loi tend à insérer dans le code général des collectivités territoriales ;

- d'autre part, de prévoir que l'extension de périmètre entraînerait désormais une **nouvelle répartition** entre toutes les communes **des sièges** au conseil du nouvel établissement, dans les conditions qui lui seraient applicables, ainsi qu'une **nouvelle élection des délégués** des communes.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 106 **sans modification**.

CHAPITRE IV L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Article 107

(art. L. 5211-20 et L. 5211-20-1 nouveau
du code général des collectivités territoriales)

Modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale

Cet article a pour de déterminer les modalités selon lesquelles le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être modifiées.

Sauf en cas de changement de catégorie ou d'extension dérogatoire de périmètre, la loi ne permet actuellement pas de modifier la répartition des sièges.

• Le premier paragraphe (I) tend à insérer un article L. 5211-20-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de combler ce vide juridique.

L'**initiative** de la modification du nombre des sièges de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de leur répartition entre les communes membres reviendrait :

- soit à l'organe délibérant de l'établissement public, à tout moment ;
- soit au conseil municipal d'une commune membre dont la population serait au moins égale au quart de la population totale de l'établissement public, également à tout moment ;
- soit au conseil municipal d'une autre commune membre, uniquement à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences de l'établissement.

L'établissement public de coopération intercommunale devrait transmettre, sans délai, toute demande de modification à l'ensemble des communes intéressées. Chaque conseil municipal disposerait d'un **délai de trois mois**, à compter de cette transmission, **pour se prononcer**. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision serait réputée favorable.

La modification ne pourrait être décidée, par **arrêté préfectoral**, qu'en cas d'accord des conseils municipaux selon les **conditions de majorité requises pour la répartition des sièges** au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, c'est-à-dire :

- pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées, soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement (article L. 5214-7 et L. 5216-3) ;

- pour les communautés urbaines, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes, soit selon les modalités suivantes : un siège serait attribué à chaque commune membre de la communauté ; seules participeraient à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale totale serait supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération par le nombre total de sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir seraient répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale totale diminuée d'un nombre d'habitants égal à ce quotient (article L. 5215-7) ;

- pour les syndicats d'agglomération nouvelle, la répartition des sièges entre les communes serait fixée par la décision institutive. Toutefois, chaque commune est représentée par deux délégués au moins et aucune ne peut disposer de la majorité absolue, à moins que le syndicat ne soit composé que de deux communes. La répartition tient compte notamment de la population de chacune des communes. A défaut de l'accord prévu à l'alinéa précédent, à la date de l'arrêté d'autorisation pris par le représentant de l'Etat dans le département, la répartition des sièges entre les communes s'effectue dans les conditions prévues aux articles L. 5331-1 et L. 5331-2 pour la communauté d'agglomération nouvelle (article L. 5332-2)

S'agissant des communautés urbaines, les dispositions ne feraient pas obstacle à l'application de l'article L. 5215-8 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel il est procédé, entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, à une nouvelle répartition des sièges en cas d'extension de périmètre ou de modification des limites territoriales

des communes membres entraînant la suppression d'une ou plusieurs communes ou la création d'une ou plusieurs communes nouvelles.

- Le second paragraphe (II) du présent article a pour objet de modifier l'article L. 5211-20 afin de supprimer la mention selon laquelle l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les modifications statutaires autres que celles relatives à la répartition des sièges.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 107 **sans modification**.

Article 108

(art. L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales)

Modification du nombre et de la répartition des sièges en cas d'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale due à une transformation

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales afin d'abrèger la procédure de modification du nombre et de la répartition des sièges en cas d'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale due à une transformation.

Rappelons que le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant décidé de se transformer peut être étendu *« aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale nécessaires au développement d'une communauté d'agglomération et à son évolution en pôle urbain de développement ou au développement d'une communauté urbaine et à son évolution en métropole régionale selon le cas. »*

Il ne peut toutefois inclure, sans leur accord, les communes membres d'une communauté de communes bénéficiant de la dotation globale de fonctionnement bonifiée.

Le projet d'extension du périmètre de l'établissement public est arrêté par le préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.

Le périmètre peut être étendu après accord du conseil de l'établissement public ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou l'inverse. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population

totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. A défaut de délibération dans le délai de trois mois à compter de la notification du projet d'extension de périmètre, l'accord est réputé donné.

L'extension du périmètre de l'établissement public et la transformation de cet établissement en un autre établissement public de coopération intercommunale sont prononcées par le même arrêté préfectoral. Cet arrêté vaut retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres.

L'extension du périmètre impose de procéder à une nouvelle répartition entre toutes les communes des sièges au conseil du nouvel établissement. En l'état actuel du droit cette nouvelle répartition intervient au terme d'un accord qui doit être acquis dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'arrêté préfectoral prononçant la transformation et l'extension du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

Afin d'abrégé la procédure, le présent article tend à prévoir que **le délai de trois mois accordé aux conseils municipaux des communes concernées pour se prononcer courrait à compter de la notification de l'arrêté préfectoral portant projet d'extension de périmètre.**

La nouvelle répartition des sièges, décidée dans les conditions applicables au nouvel établissement, entrerait en vigueur à la date de sa transformation et de l'extension de son périmètre.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 108 **sans modification.**

Article 109

(art. L. 5711-3 nouveau et L. 5721-2

du code général des collectivités territoriales)

Nombre de sièges attribués à un établissement public de coopération intercommunale se substituant à ses communes membres au sein du comité syndical d'un syndicat mixte

Cet article a pour objet de prévoir que le nombre de sièges attribués à un établissement public de coopération intercommunale se substituant à tout ou partie de ses communes membres au sein du comité syndical d'un syndicat mixte est égal au nombre de sièges dont disposaient les communes avant la substitution.

1. Le droit en vigueur

Les règles relatives au nombre et à la répartition des sièges au sein du comité syndical des **syndicats mixtes fermés** sont actuellement identiques à celles des syndicats de communes. L'article L. 5212-7 du code général

des collectivités territoriales prévoit ainsi que chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires. *Le nombre des délégués des établissements publics de coopération intercommunale membres d'un syndicat mixte fermé ne serait donc plus égal à deux mais au double du nombre de leurs communes membres.*

Pour l'élection des délégués des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au comité syndical, le choix de l'organe délibérant peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Le choix est plus restreint pour l'élection des délégués des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, puisque l'organe délibérant peut uniquement désigner l'un de ses membres ou un conseiller municipal d'une commune membre.

Aux termes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, la répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités territoriales et les établissements publics membres d'un **syndicat mixte ouvert** est fixée par les statuts de cet établissement.

Depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et en application de l'article L. 5721-2-1, les **modifications statutaires** sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical, à moins que les statuts n'aient prévu une procédure spécifique.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Désormais, en l'absence de dispositions particulières dans les statuts, le nombre de sièges attribués à un établissement public de coopération intercommunale se substituant à tout ou partie de ses communes membres au sein du comité syndical d'un syndicat mixte serait égal au nombre de sièges dont disposaient les communes avant la substitution.

- Le premier paragraphe (I) tend à insérer un article L. 5711-3 dans le code général des collectivités territoriales afin de poser cette règle pour les syndicats mixtes fermés.

- Le second paragraphe (II) tend à compléter l'article L. 5721-2 afin de la rendre applicable aux syndicats mixtes ouverts, tout en laissant aux statuts du syndicat mixte la faculté d'y déroger en prévoyant des règles particulières.

Comme le souligne l'exposé des motifs du présent projet de loi, les syndicats mixtes conserveraient la possibilité de procéder à une nouvelle répartition des sièges au sein de leur comité syndical. « *En effet, l'application stricte de la règle fixée ci-dessus peut conduire à la remise en cause*

des équilibres fixés entre les membres du syndicat mixte ; dans certaines hypothèses, la communauté pourra même éprouver des difficultés à pourvoir tous les sièges qui lui sont attribués, celle-ci ne pouvant en application du troisième alinéa de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales choisir ses délégués que parmi les membres de son organe délibérant. »

Rappelons que les articles L. 5214-21, L. 5215-22 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales prévoient en effet respectivement que, pour l'exercice de leurs compétences, les communautés de communes, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération sont substituées aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou dans un syndicat mixte. Ils précisent que, dans ce cas, ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 109 **sans modification**.

Article 110

(art. L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales)
**Répartition des sièges à la suite d'une extension du périmètre
d'une communauté urbaine**

Cet article a pour objet de compléter l'article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir qu'en cas d'extension du périmètre d'une communauté urbaine, le conseil de communauté peut être composé, jusqu'à son prochain renouvellement général, d'un nombre de délégués supérieur à celui prévu par la loi.

Au 1^{er} janvier 2003, 14 communautés urbaines regroupaient 354 communes et 6.203.043 habitants.

Aux termes de l'article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales, **l'effectif du conseil des communautés urbaines** est déterminé, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté préfectoral déterminant le périmètre de la communauté, **soit par accord amiable** de l'ensemble des conseils municipaux des communes, **soit en fonction du nombre de communes regroupées et de leur importance démographique** selon la grille suivante :

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération
--------------------	---

	200.000 et plus	200.001 à 600.000	600.001 à 1.000.000	Plus de 1.000.000
20 au plus	50	80	90	120
De 21 à 50	70	90	120	140
Plus de 50	90	120	140	155

Dans les communautés urbaines qui comportent plus de soixante-dix-sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées.

Aux termes de l'article L. 5215-7, si elle n'a pas fait l'objet d'un accord amiable entre les conseils municipaux des communes membres, la répartition des sièges est opérée de la manière suivante :

- un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté ;
- seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale totale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, par le nombre total de sièges à pourvoir ;
- les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale totale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient précité.

Le présent article a pour objet de prévoir qu'en cas d'extension du périmètre d'une communauté urbaine, le conseil de communauté peut être composé, jusqu'à son prochain renouvellement général, d'un nombre de délégués supérieur à celui prévu par le tableau ci-dessus. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *cette mesure destinée à faciliter le développement de l'intercommunalité dans les aires urbaines est limitée dans le temps.* »

Rappelons qu'aux termes de l'article L. 5215-40 du code général des collectivités territoriales, l'extension de périmètre d'une communauté urbaine est décidée par arrêté préfectoral, à l'initiative du conseil de la communauté ou des conseils municipaux des communes concernées, à condition de recueillir l'accord de chacun. Elle est subordonnée dans le premier cas à l'accord du conseil de communauté et dans le second cas à celui du ou des conseils municipaux intéressés.

L'article L. 5215-40-1 du code général des collectivités territoriales ouvrait aux représentants de l'Etat, pour une période de trois ans à compter de la publication de la loi du 12 juillet 1999 précitée, la faculté d'étendre le périmètre d'une communauté urbaine, afin d'en assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale, à condition :

- de recueillir l'avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées ;

- d'obtenir l'accord du conseil de la communauté urbaine ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population était supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population était la plus importante ;

- le cas échéant, d'obtenir l'accord des communes membres d'une communauté de communes à taxe professionnelle unique.

L'extension du périmètre entraînait une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté urbaine.

Le délai est expiré depuis le 12 juillet 2002 mais l'article L. 5215-40-1 prévoit que la procédure peut être renouvelée tous les douze ans à compter de son expiration.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 110 **sans modification**.

Article 111

(art. L. 5211-19-2 nouveau du code général des collectivités territoriales)
Pouvoirs de police du président de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 5211-9-2 dans le code général des collectivités territoriales afin d'autoriser le transfert au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de certains pouvoirs de police dévolus aux maires des communes membres de cet établissement.

1. Le droit en vigueur

Les articles 42 et 43 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ont autorisé le recrutement, d'une part, de gardes champêtres par l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, d'agents de police municipale et de chefs de

service de police municipale par les seuls établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Toutefois, dans chacune des communes concernées, les agents recrutés sont placés sous l'autorité du maire, seul titulaire du pouvoir de police.

La nomination des gardes champêtres intercommunaux est prononcée conjointement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale et les maires des communes membres de l'établissement. Le recrutement des agents de police municipale et des chefs de service de police municipale intercommunaux, qui résulte d'une demande des communes membres intéressées, doit être précédé d'une délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Il appartient au président de l'établissement public de coopération intercommunale de les nommer et de les mettre à disposition des communes intéressées.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Aux termes du texte proposé par le présent article pour insérer un article L. 5211-9-2 dans le code général des collectivités territoriales, seuls seraient susceptibles de faire l'objet d'un transfert, à la condition de **relever du domaine de compétences de l'établissement** public de coopération intercommunale, les pouvoirs de police visés au chapitre III (« pouvoirs de police portant sur des objets particuliers ») du titre premier (« police ») du livre II (« administration et services communaux ») de la deuxième partie (« la commune ») du code général des collectivités territoriales.

Le transfert pourrait donc **exclusivement** porter sur **tout ou partie** :

- de la **police de la circulation**, exercée dans les conditions prévues aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 et L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales ;

- de la **police des funérailles**, exercée dans les conditions prévues aux articles L. 2213-7 à L. 2213-15 ;

- de la **police dans les campagnes**, exercée dans les conditions prévues aux articles L. 2213-16 à L. 2213-21 ;

- de la **police des ports maritimes communaux**, en application de l'article L. 2213-22 ;

- de la **police des baignades et des activités nautiques**, dans les conditions fixées par l'article L. 2213-23 ;

- de la **police des édifices menaçant ruine**, au titre de l'article L. 2213-24 ;

- des pouvoirs de police permettant au maire de prescrire la **remise en état des terrains non bâtis** situés à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines (article L. 2213-25), le **ramonage** des fours, fourneaux et cheminées (article L. 2213-26), l'**enclôture des puits et excavations** présentant un danger pour la sécurité publique (article L. 2223-27) ou encore de réaliser le **numérotage des maisons** (article L. 2213-28) ;

- de la **police des eaux stagnantes**, en vertu de l'article L. 2213-29.

Le transfert serait décidé par arrêté préfectoral sur proposition d'un ou de plusieurs maires concernés. Il serait **subordonné à l'accord de tous les maires** des communes membres **ainsi que du président de l'organe délibérant** de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Dans les **communautés urbaines**, par dérogation à cette exigence d'unanimité prévue pour les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le transfert serait subordonné à l'**accord des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représenterait plus de la moitié de la population totale ou l'inverse.**

Ainsi, le **président de l'organe délibérant** de l'établissement public de coopération intercommunale ne disposerait, formellement, d'**aucun pouvoir d'initiative.** Son **consentement** serait requis dans tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, **à l'exception des communautés urbaines.**

Votre commission vous soumet un **amendement** pour réparer cet oubli et subordonner le transfert des pouvoirs de police au consentement du président de la communauté urbaine.

De son côté, le **préfet** aurait **compétence liée** dès lors que le transfert obtiendrait la majorité requise dans les communautés urbaines ou ferait l'objet d'un consensus dans les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le dispositif prévu par le présent article rejoint la proposition n° 99 du rapport de la **Commission pour l'avenir de la décentralisation** présidée par notre collègue Pierre Mauroy visant à donner à l'intercommunalité les pouvoirs de police spéciale dès lors qu'il y a transfert de la compétence correspondante. Le rapport de la commission indiquait ainsi « *sans remettre en cause le pouvoir de police générale du maire, il serait aberrant que, dans les domaines où la commune a transféré ses compétences à*

une intercommunalité, son pouvoir de police spéciale demeure alors qu'il n'a plus la faculté de l'exercer. L'exercice de cette police nécessite en effet une forte technicité directement en relation avec l'exercice de la compétence elle-même. Le secteur de l'environnement offre en particulier des exemples flagrants de l'inadaptation e l'actuelle répartition des pouvoirs¹⁹⁵. »

Le rapport de M. Dominique Schmitt précité indiquait pour sa part que « *l'expérience montre que les élus rencontrent des difficultés pour exercer la compétence voirie qui est essentielle dans la quasi-totalité des groupements de communes, alors que par ailleurs, le maire est le seul détenteur du pouvoir de police.* »

Sans méconnaître l'intérêt qui s'attache au transfert de certains pouvoirs de police spéciale au président de l'établissement public de coopération intercommunale, votre commission des Lois tient à rappeler le rôle éminent des maires pour assurer le bon ordre, la sécurité, la sûreté et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales). Ils sont ainsi constamment sollicités au titre de ce pouvoir de police générale et tout manquement de leur part risquerait d'engager leur responsabilité.

Aussi, dans un double objectif symbolique et de sécurité juridique, vous soumet-elle **deux amendements** ayant pour objet, d'une part, de **prévoir un exercice conjoint** par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale **des pouvoirs de police spéciale** transférés à ce dernier, d'autre part, de poser le principe de la **réversibilité** de ce transfert, à la même condition d'unanimité. La souplesse constitue en effet le meilleur garant du succès de la coopération intercommunale.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 111 **ainsi modifié**.

Article 112

(art. L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Définition de l'intérêt communautaire

Cet article a pour objet d'imposer un délai aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération pour la définition de l'intérêt communautaire au-delà duquel, en l'absence de délibération, l'intégralité de la compétence transférée serait exercée par l'établissement public de coopération intercommunale.

1. Le droit en vigueur

La **notion d'intérêt communautaire** a été introduite par la loi du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République

¹⁹⁵ *Refonder l'action publique locale - rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation - la Documentation française - Novembre 2000 - page 98.*

à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale l'a étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines et a prévu les modalités de sa définition, qui varient d'un établissement public de coopération intercommunale à l'autre.

L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. C'est en d'autres termes, le moyen, pour certaines compétences expressément énumérées par la loi, de laisser au niveau communal ce qui peut l'être et de transférer à l'établissement public de coopération intercommunale ce qui exige une gestion intercommunale.

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale distingue entre les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, les modalités de détermination de l'intérêt communautaire et le champ des compétences soumises à sa reconnaissance.

Ainsi pour les communautés de communes, l'intérêt communautaire est défini par les conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée. Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, il est défini par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers. Le préfet ne peut en aucun cas définir l'intérêt communautaire d'une compétence. Celui-ci reste en revanche soumis à l'appréciation du juge administratif.

L'intérêt communautaire doit logiquement être déterminé au moment du transfert de compétences, lors de la création de la structure, de l'extension de ses compétences, en cas de transfert ultérieur, ou de son périmètre. Pour autant, il n'a pas à figurer dans les statuts d'une communauté d'agglomération ou urbaine. Pour les communautés de communes, il peut être défini postérieurement à sa création. En effet, si l'arrêté préfectoral portant création d'une communauté « doit définir les compétences de la communauté - relevant des groupes prévus par la loi - la définition des opérations d'intérêt communautaire menées par la communauté dans le cadre de ses compétences peut intervenir postérieurement » (Conseil d'Etat, 26 octobre 2001, Commune de Berchères Saint-Germain).

Les communes ou le conseil de la communauté doivent cependant être incités à le faire aussi rapidement que possible afin de clarifier leurs compétences. A défaut, ils ne pourraient pas valablement les exercer.

Les transferts de compétences sont plus ou moins importants selon le type de structure, et doivent être, lorsque la loi le prévoit, limités à la reconnaissance de leur intérêt communautaire.

Les communautés de communes exercent des « actions d'intérêt communautaire » relevant de trois groupes de compétences prévus par la loi. Dans chacun de ces groupes, les communes déterminent librement la nature et l'étendue des compétences qu'elles transfèrent. Chacune de ces compétences doit systématiquement être limitée à l'intérêt communautaire, sauf lorsque la compétence ne peut pas se découper selon ce critère (SCOT, PLU, PLH, assainissement, eau, collecte - traitement des déchets).

Pour les communautés d'agglomération, la loi fixe précisément les compétences qui doivent être transférées dans chacun des groupes obligatoires ou optionnels et précise, pour certaines actions seulement, celles qui peuvent être limitées à la reconnaissance de leur intérêt communautaire.

Enfin, pour les communautés urbaines, l'exigence de transfert de compétences est plus forte encore : six groupes de compétences précises sont obligatoirement transférés dont très peu sont soumis à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. Le transfert de compétence doit ainsi et le plus souvent, être total.

La loi ne donne pas de définition ou de critères précis à retenir pour définir l'intérêt communautaire. Les communes ou les conseils communautaires apprécient librement l'intérêt communautaire d'une compétence.

Plusieurs éléments quantitatifs, géographiques, qualitatifs justifiant qu'une opération ou une action est d'intérêt communautaire peuvent être utilisés : des seuils financiers (coût de fonctionnement ou d'investissement, taux de commercialisation), des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements), des critères géographiques (situation des zones, localisation de l'équipement, nom des voies...), des critères liés à la nature de l'équipement : fréquentation d'une infrastructure, type de zones (industrielle, artisanale, touristique, accueillant des entreprises de haute technologie, ...), l'affectation des voies (liaison entre les centres-bourgs, utilisation réseau de transport en commun), - des critères de temps (équipements, zones, voies « futures » ou « à créer », « réalisées après une date »).

Selon une conception extensive de la notion d'intérêt communautaire, il est possible de concevoir que tous les équipements, les zones, les voies situées sur le territoire d'une communauté sont d'intérêt communautaire. Enfin, rien n'interdit de dresser une liste des équipements reconnus d'intérêt communautaire, considérant que chacun présente un intérêt communautaire qui lui est propre et qu'il serait hasardeux de définir autrement.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

- Le premier (I) et le deuxième (II) paragraphes tendent à compléter, d'une part, le dernier alinéa du I de l'article L. 5215-20, d'autre part, le III de l'article L. 5216-5, aux termes desquels la définition de l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice d'une compétence transférée est réalisée à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine ou de la communauté d'agglomération (et non pas, à la différence des communautés de communes des conseils municipaux des communes membres), afin de prévoir que cette définition doit intervenir dans un **délai d'un an** à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. **A défaut, la communauté exercerait l'intégralité de la compétence transférée.**

- Le troisième et dernier paragraphe (III), non codifié, tend à imposer aux **communautés urbaines et aux communautés d'agglomération existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi** un délai de **six mois**, à compter de cette date, pour définir l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice des compétences transférées, dans l'hypothèse où cette reconnaissance n'aurait pas encore été réalisée. Passé ce délai, l'intégralité de la compétence serait transférée à l'établissement public de coopération intercommunale et les statuts de ce dernier seraient modifiés par le représentant de l'Etat.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement ayant pour objet de doubler les délais imposés aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération pour définir l'intérêt communautaire** qui s'attache à l'exercice des compétences transférées.

Ils seraient ainsi portés à deux ans pour les nouveaux établissements et à un an pour les établissements existants.

Rappelons qu'une fois ce délai écoulé, l'établissement public de coopération intercommunale serait réputé exercer l'intégralité de la compétence transférée.

Imposer des délais trop brefs reviendrait à prendre le risque d'une mauvaise définition ou d'une définition insuffisante de l'intérêt communautaire et, en définitive, à compromettre le bon fonctionnement de l'intercommunalité.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 112 **ainsi modifié.**

Article 113

(art. L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales)

Partages de services entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres

Cet article a pour objet de faciliter les mises à disposition de services entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres.

1. Le droit en vigueur

La loi du 27 février 2002 a complété l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales afin que les personnels d'un syndicat de communes auquel se substitue une communauté de communes composée des mêmes communes membres ou dont le périmètre inclut en totalité celui du syndicat relèvent désormais de droit de la communauté de communes (article 47).

Elle a inséré un article L. 5211-4-1 dans le code général des collectivités territoriales afin d'instituer, dans un premier paragraphe (I), une nouvelle **règle générale** commune à tous les établissements publics de coopération intercommunale, directement inspirée des règles de décentralisation : **le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre** (article 46).

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service ainsi transféré sont également transférés à l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de l'établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités de transfert des services ou parties de services et des personnels font l'objet d'une décision conjointe du conseil municipal de la commune et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique paritaire compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique paritaire compétent pour l'établissement public.

En revanche, s'agissant des personnels communaux exerçant leurs fonctions pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré, leur transfert n'est pas automatique : les questions relatives à leur situation doivent être réglées par convention entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale, après avis des commissions administratives paritaires concernées, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi n° 84-53 du

26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les agents transférés dans le cadre de ces dispositions peuvent conserver, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable au sein de leur commune d'origine.

Par ailleurs, aux termes du second paragraphe (II) de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un service ou une partie de service d'un établissement public de coopération intercommunale est « *économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en oeuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres* », une **convention** conclue entre les exécutifs de l'établissement et des communes concernées, après accord des organes délibérants, peut prévoir les modalités de la **mise à disposition** de ce service ou de cette partie de service au profit d'une ou plusieurs de ces communes. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune.

Il revient au maire de la commune concernée d'adresser directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches et de contrôler leur exécution. Il peut lui déléguer sa signature.

Enfin, la loi du 27 février 2002 a modifié l'article L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales afin d'autoriser la mise en place, **dans les communautés urbaines**, d'une « **gestion unifiée** » des personnels, c'est-à-dire de fusionner l'administration des communes et de celle de l'établissement public de coopération intercommunale (article 46).

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Dans le bilan de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2003, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, reprenant une proposition du rapport précité du groupe de travail présidé par M. Dominique Schmitt, indiquait que, « *sensible aux observations émanant du terrain signalant parfois la constitution redondante, et par conséquent coûteuse, de certains services aux compétences similaires, à la fois dans les communes et dans leurs groupements, le Gouvernement entend, d'une part, faciliter la création de services qui leurs seraient communs et, d'autre part, assouplir les règles d'organisation des services qui pourraient être utilisés de façon partagée par les communes et leurs groupements.* »

Le présent article a pour objet de réécrire le second paragraphe de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales afin **d'étendre les possibilités de mise à disposition de services entre**

les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres.

Actuellement, seuls les services de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent, en tout ou partie, être mis à disposition d'une ou de plusieurs de ses communes membres. Désormais, **les communes pourraient**, réciproquement, **mettre leurs propres services à disposition de l'établissement** mais non d'autres communes.

En outre, la mise à disposition serait subordonnée à des **conditions plus souples**, puisqu'elle devrait :

- d'une part, permettre à son bénéficiaire d'exercer ses compétences, alors qu'actuellement la mise à disposition doit être « *économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en oeuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres* » ;

- d'autre part, présenter un intérêt économique.

Les modalités de la mise à disposition resteraient fixées par une **convention** entre l'établissement et les communes concernées, cette convention devant notamment prévoir les conditions de remboursement des frais du fonctionnement du service par le bénéficiaire de la mise à disposition.

De même, le maire ou, désormais, le président de l'établissement public de coopération intercommunale pourrait **adresser directement** au chef du service mis à disposition toutes **instructions** nécessaires à l'exécution des tâches, en **contrôler** l'exécution et lui donner délégation de signature.

3. La position de la commission des Lois

Les assouplissements proposés répondent à une forte demande des élus locaux et à un souci justifié d'économie des deniers publics.

Votre rapporteur s'interroge toutefois, à l'instar de certains de nos collègues comme Daniel Hoeffel, sur le point de savoir si les conventions conclues dans le cadre de la mise à disposition de services communs entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres ne sont pas soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence¹⁹⁶.

Elles ont en effet parfois pour effet de faire intervenir les services de l'établissement public de coopération intercommunale dans des domaines concurrentiels, par exemple lorsqu'ils contribuent au montage de projets ou à

¹⁹⁶ Question écrite n° 7105 du 17 avril 2003- Journal officiel du Sénat page 1291.

la réalisation de travaux ou d'ouvrages publics. Cette question n'a cependant pas encore reçue de réponse claire de la jurisprudence.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 113 **sans modification**.

Article 114

(art. L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales)

Délégations d'attributions au président et au bureau de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales afin de clarifier les conditions dans lesquelles les attributions de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être déléguées à son président, d'une part, aux membres de son bureau, d'autre part.

Aux termes de l'article L. 5211-10, le président, ainsi que le bureau, peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence exclusive de l'organe délibérant :

- le vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;

- l'approbation du compte administratif ;

- les dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;

- les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;

- l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;

- la délégation de la gestion d'un service public ;

- les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Il appartient à l'organe délibérant de déléguer ou non ses autres attributions soit au président, qui les exercera personnellement, soit au bureau, instance collégiale composée, comme l'indique le premier alinéa de l'article L. 5211-10, du président, des vice-présidents, dont le nombre est

librement déterminé par l'organe délibérant dans la limite de 30 % de l'effectif de celui-ci, et d'éventuels autres membres.

Une même délégation ne peut être donnée concurremment au président, à titre personnel, et à l'ensemble du bureau, la sécurité juridique exigeant non seulement une définition claire des matières déléguées, mais aussi la détermination précise de l'autorité habilitée à exercer chacune des attributions déléguées.

La lecture combinée de ces dispositions avec celles de l'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales, en application desquelles les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent bénéficier des mêmes délégations de fonction que les maires, crée toutefois une insécurité juridique.

Le présent article a pour objet de lever cette incertitude en ne mentionnant à l'article L. 5211-10 que les délégations d'attributions susceptibles d'être consenties par l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à son bureau. En conséquence et *a contrario*, **le président de l'établissement pourrait, à l'instar du maire, se voir déléguer les attributions énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 114 **sans modification.**

Article 115

(art. L. 5215-18 du code général des collectivités territoriales)

Constitution de groupes d'élus au sein de l'organe délibérant des communautés urbaines et des communautés d'agglomération

Cet article a pour objet d'harmoniser les dispositions relatives à la constitution des groupes d'élus au sein des organes délibérants des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, d'une part, et des assemblées délibérantes des communes de plus de 100.000 habitants, des départements et des régions, d'autre part.

Le fonctionnement des groupes d'élus, constitués dans les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les organes délibérants de leurs groupements, fait l'objet de dispositions particulières issues de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique. Ces dispositions figurent à l'article L. 2121-28 du code général des collectivités territoriales pour les conseils municipaux des communes de plus de 100.000 habitants, à l'article L. 3121-24 pour les conseils généraux, à l'article L. 4132-23 pour les conseils régionaux et à l'article L. 5215-18 pour les conseils des communautés urbaines de plus de 100.000 habitants.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a étendu ce même régime de fonctionnement des groupes d'élus aux conseils de communauté d'agglomération de plus de 100.000 habitants, par l'insertion d'un article L. 5216-4-2 dans le code susvisé.

Selon ces dispositions communes aux différentes assemblées concernées, les groupes d'élus ou de délégués peuvent bénéficier, d'une part, de moyens en matériel (local, matériel de bureau, prise en charge des frais de documentation, de courrier et de télécommunication), d'autre part, de moyens en personnels dont la prise en charge financière par la collectivité en cause est plafonnée par la loi à un pourcentage des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée. Les moyens matériels dont peuvent bénéficier les élus ou les délégués n'entrent donc pas en compte pour la fixation du plafond des dépenses concernant les personnels affectés auprès des groupes d'élus ou de délégués.

Les articles 14 et 15 de la loi n° 276-2002 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, introduits par le Sénat en première lecture, ont permis d'augmenter les **crédits mis à disposition des groupes d'élus** dans les conseils municipaux des villes de 100.000 habitants et plus, les conseils généraux et les conseils régionaux, en portant le plafond de ces crédits de 25 % à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil.

● Le premier paragraphe (I) du présent article a pour objet de modifier l'article L. 5215-18 du code général des collectivités territoriales afin d'étendre le bénéfice de cette disposition aux communautés urbaines. Le **plafond des crédits mis à disposition des groupes d'élus** serait ainsi porté de 25 % à **30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil**.

● Le second paragraphe (II) tend à modifier l'article L. 5216-4-2 du code général des collectivités territoriales afin, d'une part, de réparer un oubli, d'autre part d'opérer la même coordination pour les **communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants**.

Cet article précise en effet uniquement :

- d'une part, que le fonctionnement des groupes de délégués peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des délégués ;

- d'autre part, que l'élus responsable de chaque groupe d'élus décide des conditions et des modalités d'exécution du service confié que ces collaborateurs accomplissent auprès de ces groupes au sein de l'organe délibérant.

S'il ressort clairement des travaux parlementaires consacrés à la loi du 19 juillet 1999 que le législateur a entendu soumettre les groupes constitués dans les conseils des communautés d'agglomération de plus de 100.000 habitants au régime applicable aux groupes des délégués des communautés urbaines de plus de 100.000 habitants, l'ensemble du dispositif, qui comprend six alinéas, n'a cependant pas été repris dans son intégralité.

Quatre alinéas manquent en effet entre le premier et le second alinéas de l'article L. 5216-4-2, aux termes desquels :

- les groupes de délégués se constituent par la remise au président d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant ;

- dans les conditions qu'il définit, le conseil de communauté peut affecter aux groupes de délégués, 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 ;

- le président peut, dans les conditions fixées par le conseil de communauté et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes de délégués une ou plusieurs personnes, le conseil de communauté devant alors ouvrir au budget de la communauté, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder un pourcentage du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil de communauté ;

- le président du conseil de communauté est l'ordonnateur de ces dépenses.

En réponse à une question de notre collègue Denis Badré, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indiquait, dans le journal officiel du 28 août 2003, que les quatre alinéas de l'article L. 5215-18 faisant défaut dans l'article L. 5216-4-2 devaient néanmoins servir de référence, pour une bonne application des règles relatives aux moyens de fonctionnement qui peuvent être donnés aux groupes de délégués, dans les communautés d'agglomération.

Le II du présent article tend donc à combler ce **vide juridique** et à fixer le plafond des crédits mis à disposition des groupes d'élus à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 115 **sans modification.**

Article 116

(art. L. 5211-5-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

**Statuts des établissements publics
de coopération intercommunale**

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 5211-5-1 dans le code général des collectivités territoriales, afin de préciser le contenu minimal des statuts des établissements publics de coopération intercommunale.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne que certains articles du code général des collectivités territoriales font référence à ces statuts sans en donner une définition ni en préciser le contenu.

Le présent article tend donc à « combler ce vide juridique » en imposant la mention, dans les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale : de la liste des communes membres de l'établissement, de son siège, le cas échéant de la durée pour laquelle il est constitué, des modalités de répartition des sièges, du nombre de sièges attribués à chaque commune membre, de l'institution éventuelle de suppléants, enfin des compétences transférées à l'établissement. Ces **sept mentions obligatoires** pourraient être complétées par d'autres dispositions.

S'il soumet les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale à l'**approbation du ou des représentants de l'Etat** dans le ou les départements concernés, le texte proposé par cet article pour insérer un article L. 5211-5-1 dans le code général des collectivités territoriales ne précise pas les conditions de leur élaboration.

Dès lors, les dispositions de l'article L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales seront applicables :

- l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les modifications statutaires autres que celles concernant le périmètre de l'établissement, la répartition des sièges au sein de son organe délibérant ou sa dissolution ;

- à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur la modification envisagée, sa décision étant réputée favorable à défaut de délibération dans ce délai ;

- la décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement ;

- la décision de modification est prise par arrêté préfectoral.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 116 **sans modification**.

Article 117

(art. L. 5211-19, L. 5212-29, L. 5212-29-1, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22, L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales)

Conséquences du retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale sur les syndicats mixtes auquel appartient cet établissement

Cet article a pour objet de préciser les conséquences du retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale sur les syndicats mixtes auquel appartient cet établissement.

Cet article a pour objet de subordonner le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale aux règles habituelles de majorité qualifiée requise pour la création ou l'extension des compétences de cet établissement.

1. Le droit en vigueur

L'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales définit les conditions dans lesquelles des communes peuvent être admises, par le préfet, à se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale auquel elles adhèrent.

Ce retrait suppose l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et l'absence d'opposition de plus du tiers des conseils municipaux. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable. Il ne peut y avoir retrait dès lors qu'il génère une enclave ou une discontinuité territoriale.

Il est cependant des cas où le retrait des établissements publics de coopération intercommunale est interdit, des cas où, à l'inverse, il est imposé, et des cas où le retrait peut être organisé suivant des procédures dérogatoires au droit commun.

- *Les interdictions au retrait*

En application de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales :

- aucune commune ne peut être admise à se retirer d'une communauté urbaine ;

- aucune commune ne peut être admise à se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pendant la période d'unification des taux de taxe professionnelle.

- *Les retraits dérogatoires*

Une commune peut être autorisée, par le préfet, à se retirer d'un syndicat intercommunal si sa participation est devenue sans objet ou si ses intérêts sont compromis par les dispositions statutaires relatives aux compétences, aux finances ou aux règles de représentation du syndicat (articles L. 5212-29, L. 5212-29-1, L. 5212-30 du code général des collectivités territoriales).

Une commune peut être admise, par le préfet, à se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre établissement à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté sa demande d'adhésion (article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales). Le retrait de la commune peut être autorisé même si la communauté de communes dont elle fait partie est en période d'unification des taux de taxe professionnelle, l'article L. 5214-26 ne comportant aucune interdiction liée au régime fiscal de la communauté.

Une commune peut être admise, par le préfet, à se retirer d'un syndicat mixte « ouvert » pour adhérer à une communauté de communes (article L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales).

Sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure de droit commun sur les retraits, le préfet peut autoriser les communes à se retirer du syndicat.

- *Les retraits imposés*

La loi distingue **deux cas de figure** : le retrait des communes des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes et le retrait des communes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Dans le premier cas de figure, les communes membres d'un syndicat intercommunal ou d'un syndicat mixte (articles L. 5111-1 et L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) qui se regroupent au sein d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine sont retirées des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes pour les compétences obligatoires et optionnelles dévolues à ces groupements. Les compétences obligatoires des communautés d'agglomération sont définies par l'article L. 5216-5, celles des communautés urbaines par les articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1. Le retrait des syndicats s'impose aux communes dès lors que la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine est incluse en totalité dans le syndicat ou que le périmètre de la communauté et celui du syndicat se chevauchent.

Il est procédé au retrait en cas de :

- création du groupement à fiscalité propre ;
- transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en communauté d'agglomération ou communauté urbaine ;
- transformation avec extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine ;
- extension du périmètre des communautés d'agglomération et des communautés urbaines suivant le régime de droit commun et les régimes dérogatoires.

Lors de la constitution d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, par création ex nihilo ou transformation ou lors d'une extension du périmètre communautaire, les communes sont retirées des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, une même commune ne pouvant appartenir à deux établissements appartenant à cette catégorie.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le premier paragraphe (I) du présent article tend à compléter l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, relatif à la procédure de droit commun de retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale afin de subordonner le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale non plus à l'absence d'opposition de plus du tiers des conseils municipaux des communes membres, mais aux **conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement**, c'est-à-dire les deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou l'inverse. Cette majorité doit en outre comprendre, pour les syndicats intercommunaux et les communautés de communes, les communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale.

A défaut de délibération dans le délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire, **la décision du conseil municipal resterait réputée défavorable**, alors qu'elle est considérée comme favorable pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les autres alinéas de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales n'étant pas modifiés, le consentement de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale resterait bien entendu nécessaire.

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, les conditions actuelles de retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale, favorables aux petites communes, peuvent parfois en empêcher d'autres de se retirer d'un établissement, alors même qu'elles représentent une part prépondérante de la population totale de ce dernier.

Substituer les règles habituelles de majorité qualifiée utilisées pour la création des établissements publics de coopération intercommunale ou l'extension de leurs compétences à l'obligation du consentement des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres permettrait effectivement de rééquilibrer le poids relatif de chacun dans la prise de décision relative au périmètre des établissements publics de coopération intercommunale.

Une telle mesure contribuerait par ailleurs à la simplification et à l'harmonisation des procédures régissant la coopération intercommunale.

L'Association des maires de France a estimé pour sa part que ces nouvelles conditions de majorité proposées correspondaient très justement au principe du parallélisme des formes.

- Le deuxième paragraphe (II) tend à compléter l'article L. 5212-29 du code général des collectivités territoriales, relatif à la procédure dérogatoire de **retrait d'une commune d'un syndicat de communes**, afin de préciser que ce retrait vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes auxquels appartient le syndicat de commune dans les conditions fixées à l'article L. 5211-19.

- Les paragrapes III, IV, V, VI et VII ont pour objet d'effectuer les **mêmes coordinations** en modifiant respectivement les articles L 5212-29-1, L 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22, L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 117 **sans modification**.

Article 118

(intitulé du titre premier du livre VII de la cinquième partie et art. L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales)

**Reconnaissance de la qualité de syndicats mixtes fermés
aux syndicats composés exclusivement d'établissements publics
de coopération intercommunale**

Cet article a pour objet de reconnaître la qualité de syndicats mixtes fermés aux syndicats composés exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale.

• Le second paragraphe (II) tend à modifier l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales à cette fin.

• En conséquence, le premier paragraphe (I) tend à modifier l'intitulé du titre premier du livre VII (« syndicat mixte ») de la cinquième partie (« la coopération locale ») du même code. A l'intitulé : « syndicat mixte associant exclusivement des communes, des syndicats de communes ou des districts » serait substitué celui de : « syndicats mixtes composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale ou exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale ».

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi du fait du regroupement des communes et de la mise en œuvre du mécanisme de représentation-substitution, certains syndicats mixtes peuvent se retrouver constitués exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale.

Le présent article leur apporte donc une sécurité juridique en les soumettant explicitement au régime des syndicats mixtes fermés.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 118 **sans modification**.

Article 119

(art. L. 5721-7 et L. 5721-7-1 nouveau
du code général des collectivités territoriales)

Dissolution des syndicats mixtes ouverts

Cet article a pour objet de faciliter la dissolution des syndicats mixtes ouverts en l'absence d'accord de tous leurs membres.

Aux termes de l'article L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales, un syndicat mixte est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire.

Il peut également être dissous, d'office ou à la demande des personnes morales qui le composent, par décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat. Toutefois, lorsque la demande de dissolution du syndicat mixte est présentée à l'unanimité de ses membres et qu'elle prévoit, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles le syndicat est liquidé, la dissolution est prononcée par préfectoral.

Le décret ou l'arrêté détermine les conditions de liquidation du syndicat.

- Le premier paragraphe (I) tend à **déconcentrer** totalement la **procédure** de dissolution des syndicats mixtes ouverts en substituant un arrêté préfectoral motivé au décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat.

- Le deuxième paragraphe (II) tend à insérer un article L. 5721-7-1 dans le code général des collectivités territoriales afin d'étendre aux syndicats mixtes ouverts la possibilité, actuellement réservée par l'article L. 5212-34 aux syndicats intercommunaux et aux syndicats mixtes fermés, de prononcer la **dissolution d'un syndicat qui n'exercerait plus aucune activité depuis deux ans au moins**.

La dissolution serait prononcée par arrêté préfectoral, après avis de chacun des membres du syndicat. Ces derniers disposeraient d'un délai de trois mois pour se prononcer, à compter de la notification par le préfet de son intention de dissoudre le syndicat. A défaut, leur avis serait réputé favorable. L'arrêté de dissolution déterminerait, sous la réserve des droits des tiers et dans le respect des dispositions des articles L. 5211-25-1, relatif à la reprise des biens meubles et immeubles et à la poursuite des contrats par les communes, et de l'article L. 5211-26, relatif à la reprise de l'actif et du passif, les conditions dans lesquelles le syndicat serait liquidé.

La jurisprudence administrative estime qu'un syndicat de communes peut être considéré comme n'exerçant aucune activité depuis deux ans au moins lorsque ses instances statutaires ont cessé de fonctionner depuis ce délai, par exemple lorsque la dernière réunion du comité syndical s'est tenue deux ans auparavant et que les budgets des années précédentes ont été réglés et rendus exécutoires par le préfet (Conseil d'Etat, 13 décembre 1996, Commune de Saint-Florent et autres).

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 119 **sans modification**.

CHAPITRE V
DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES
À L'INTERCOMMUNALITÉ

Article 120

(art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales)

Extension aux équipements sportifs des compétences optionnelles des communautés de communes à dotation globale de fonctionnement bonifiée

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, afin d'ajouter le développement et l'aménagement sportif de l'espace communautaire à la liste des compétences optionnelles des communautés de communes percevant une dotation globale de fonctionnement bonifiée.

Aux termes de l'article L. 5214-16 du même code, les communautés de communes exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des **compétences dites obligatoires** relevant de chacun des deux groupes suivants :

- aménagement de l'espace ;

- actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté ; l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique.

Les communautés de communes doivent par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des **compétences dites optionnelles** relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ;

- politique du logement et du cadre de vie ;

- création, aménagement et entretien de la voirie ;

- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée et l'intérêt communautaire s'attachant à leur exercice déterminé par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté.

En application de l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, **les communautés de communes les plus intégrées perçoivent une majoration de leur dotation globale de fonctionnement.** Pour être éligibles à cette majoration, elles doivent :

- avoir institué la taxe professionnelle unique ;

- avoir une population comprise entre 3.500 habitants et 50.000 habitants au plus ou, lorsqu'elle est inférieure à 3.500 habitants, et qu'elles sont situées en zone de revitalisation rurale de montagne et comprennent au moins dix communes dont un chef-lieu de canton ou la totalité des communes d'un canton ou bien, lorsqu'elle est supérieure à 50.000 habitants, n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15.000 habitants ;

- exercer au moins quatre groupes de compétences optionnelles sur une liste de cinq.

Cette liste de groupes de compétences optionnelles comprend :

- en matière de développement économique, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire, ainsi que les actions de développement économique ;

- en matière d'aménagement de l'espace communautaire, le schéma directeur et le schéma de secteur ; l'aménagement rural ; les zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;

- la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie d'intérêt communautaire ;

- la politique du logement social d'intérêt communautaire et l'action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;

- l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.

Le présent article tend à **ajouter un sixième groupe de compétences** optionnelles à cette liste, consistant dans la **construction, l'aménagement, l'entretien, l'animation** et la **gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire**, tout en maintenant l'obligation faite aux communautés de communes d'en choisir au moins quatre.

De nature à accroître le nombre des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, cette disposition

visé à inciter les structures intercommunales à prendre en charge des équipements structurants mais onéreux.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 120 **sans modification**.

Article 121

(art. L. 5211-25-1, L. 5211-56, L. 5214-21, intitulé de la sous-section 4 de la section 6 du chapitre IV du titre premier du livre II de la cinquième partie, art. L. 5214-27 du code général des collectivités territoriales)

Dispositions diverses

Cet article, qui comporte diverses dispositions relatives à l'intercommunalité, a pour objet de combler des vides juridiques et de corriger des erreurs matérielles.

• Le premier paragraphe (I) tend à modifier l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales afin :

- d'une part, de confier au préfet le pouvoir de déterminer la répartition des biens, du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette en cas de désaccord entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres lors d'un retrait ou d'un retrait de compétence ;

- d'autre part, de corriger une erreur de rédaction en précisant que les cocontractants de l'établissement public de coopération intercommunale - et non pas des communes - n'ont aucun droit à résiliation ou à indemnisation en cas de substitution de personne morale provoquée par un retrait d'une compétence transférée à l'établissement.

• Le deuxième paragraphe (II) tend à modifier l'article L. 5211-56 du code général des collectivités territoriales, relatif aux règles budgétaires et comptables régissant les conventions de prestation de services entre un établissement public de coopération intercommunale et une collectivité territoriale, un autre établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte, afin de tirer la conséquence de la faculté offerte aux communautés d'agglomération par l'article 48 de la loi n° 276-2002 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité de confier aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics, ou de se voir confier par eux, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions, dans les mêmes conditions qu'une communauté urbaine (article L. 5216-7-1 du code général des collectivités territoriales).

Rappelons que les contrats de prestations de services, de fournitures ou de travaux conclus entre deux établissements publics de coopération

intercommunale ou entre un de ses établissements et une collectivité locales seront soumis aux dispositions du code des marchés publics et doivent, en fonction des montants des prestations, faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

- Le troisième paragraphe (III) tend à compléter l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir la substitution de plein droit d'une communauté de communes, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat de communes inclus en totalité dans son périmètre.

- Le quatrième paragraphe (IV) a pour objet de modifier l'intitulé de la sous-section 4 de la section 6 (« modification des conditions initiales de composition et de fonctionnement de la communauté de communes ») du chapitre IV (« communauté de communes ») du titre premier (« établissements publics de coopération intercommunale ») du livre II (« la coopération intercommunale ») de la cinquième partie (« la coopération locale ») du code général des collectivités territoriales.

L'intitulé actuel : « adhésion de la communauté de communes à un établissement public de coopération intercommunale » serait remplacé par l'intitulé suivant : « adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte ».

- Le cinquième paragraphe (V) a pour objet prévoir que l'adhésion de la communauté de communes à un syndicat mixte serait subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes, donné dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 121 **sans modification**.

Article 122

(art. L. 2112-5-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)
Adhésion de plein droit d'une commune créée par détachement d'une partie du territoire d'une autre commune à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle était membre

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 2112-5-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de prévoir l'adhésion de plein droit d'une commune créée par détachement d'une partie du territoire d'une autre commune à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle était membre.

Serait ainsi évité tout risque de remise en cause de la cohérence de la carte intercommunale.

Aux termes de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales, les modifications aux limites territoriales des communes et le transfert de leurs chefs-lieux sont décidés après enquête dans les communes intéressées sur le projet lui-même et sur ses conditions.

Il revient au représentant de l'Etat dans le département de prescrire l'enquête soit d'office, soit sur demande d'un conseil municipal, soit à l'initiative du tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question.

Les projets de détachement doivent être soumis pour avis à une « commission syndicale », créée par arrêté préfectoral, dont les membres sont élus selon les mêmes règles que les conseillers municipaux des communes de moins de 2.500 habitants (article L. 2112-3).

L'avis des conseils municipaux des communes concernées est toujours requis (article L. 2112-4). Celui du conseil général l'est également lorsque le projet tend à modifier les limites cantonales ou en l'absence d'accord des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressés (article L. 2112-6).

La modification des limites territoriales de la commune est prononcée par arrêté préfectoral, sauf si elle affecte les limites cantonales ; dans ce cas, elle est décidée par décret en Conseil d'Etat sur proposition du ministre de l'intérieur (article L. 2112-5).

Lorsqu'une portion de territoire d'une commune est rattachée à une autre commune, l'autorité habilitée à prendre cette mesure peut décider que les conseils municipaux sont maintenus en fonction (article L. 2112-11). En revanche, lorsqu'elle est érigée en commune séparée, le conseil municipal est dissous de plein droit et de nouvelles élections doivent être organisées (article L. 2112-12).

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 122 **sans modification**.

Article 123

(art. 1609 *nonies* C du code général des impôts)

Attribution de compensation

Cet article a pour objet de modifier l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts afin d'assouplir les règles relatives au calcul de l'attribution de compensation.

1. Le droit en vigueur

L'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, prévoit les modalités de mise en oeuvre du régime fiscal de la taxe professionnelle unique dans

les établissements publics de coopération intercommunale qui optent pour ce régime fiscal.

Lorsque l'établissement qui adopte la taxe professionnelle unique résulte d'une création ex nihilo, il doit, en application du 2° de l'article précité, verser à chacune de ses communes membres une « attribution de compensation » dont le montant est égal à la différence entre le produit de taxe professionnelle antérieurement perçu par la commune et le coût des compétences qu'elle lui a transférées.

Les établissements publics de coopération intercommunale étant des établissements publics soumis au principe de spécialité, leurs ressources doivent correspondre au coût des compétences qu'ils exercent. L'attribution de compensation permet donc de reverser aux communes « l'excédent » de ressources procuré par la taxe professionnelle unique.

Lorsque l'établissement qui adopte le régime fiscal de la taxe professionnelle unique existait auparavant et percevait une fiscalité additionnelle, les modalités de calcul de l'attribution de compensation sont plus complexes car l'EPCI exerçait déjà des compétences. Le calcul se déroule en deux étapes :

- il convient d'abord de retrancher du produit de la taxe professionnelle antérieurement perçu par la commune le produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières que l'établissement percevait l'année précédente sur le territoire de cette commune et qu'il ne percevait plus. Ce calcul permet de déterminer la part du produit de la taxe professionnelle qui sert non pas à financer d'éventuels transferts de compétences par la commune, mais à remplacer les ressources auparavant tirées des « impôts ménages » ;

- dans un deuxième temps, la somme ainsi obtenue est minorée, d'une part, des compensations perçues par l'établissement les années précédentes en contrepartie d'exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties - qu'il ne percevra plus puisqu'il ne lève plus ces impôts - et, d'autre part, du coût des éventuels transferts de compétences par la commune membre.

Le mode de calcul de l'attribution de compensation a ainsi pour objet d'assurer la neutralité du passage à la taxe professionnelle unique pour les budgets communaux et intercommunaux.

Le coût des dépenses transférées est évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ce coût est réduit le cas échéant des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges, comme par exemple la redevance assainissement.

Les dépenses de fonctionnement sont prises en compte pour la totalité des dépenses relatives aux compétences transférées.

L'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un délai d'un an pour établir définitivement l'évaluation du transfert de charges après avis d'une commission d'évaluation des charges composée de membres des conseils municipaux des communes concernées. Cette commission peut recourir à des experts. Elle rend obligatoirement ses conclusions l'année de l'adoption de la taxe professionnelle unique et lors de chaque transfert de charges ultérieur.

L'évaluation définitive est arrêtée, sur rapport de la commission, par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux (accord des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou accord d'au moins la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population), les communes n'étant pas liées par les propositions de la commission.

Ces dispositions font l'objet de **critiques** dans la mesure où la référence aux dépenses engagées par les communes pour le fonctionnement et les équipements transférés à l'établissement public de coopération intercommunale a pour conséquence de **pénaliser les communes qui avaient le mieux entretenu les biens** considérés, alors que les communes qui avaient consacré moins de ressources à l'entretien de leur patrimoine bénéficient de manière générale d'attributions de compensation plus favorables. De surcroît **l'évaluation des charges revêt un caractère irréversible** pour le calcul de l'attribution de compensation.

2 Le dispositif proposé par le projet de loi

• Le 1° du premier paragraphe (I) du présent article a pour objet de réécrire le quatrième alinéa du IV l'article 1609 *nonies* C afin de **modifier le mode d'évaluation des charges transférées** par la commune à l'établissement public de coopération intercommunale.

Le coût des **dépenses de fonctionnement**, non liées à un équipement, serait évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les comptes administratifs précédant ce transfert.

Le coût des **dépenses liées à des équipements** concernant les compétences transférées serait calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Il est précisé que ce coût devrait intégrer, le cas échéant, le coût de réalisation de l'équipement, des charges financières et des dépenses d'entretien et de renouvellement, celles-ci étant prises en compte sur une durée normale d'utilisation et ramenées à une seule année.

Le **coût** des dépenses transférées devrait être **réduit**, le cas échéant, **des ressources afférentes à ces charges**, par exemple la redevance d'assainissement.

• Le 2° du premier paragraphe (I) tend quant à lui à modifier le cinquième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C afin d'assouplir les **conditions de majorité requises pour évaluer le coût des charges transférées**.

La référence actuelle aux conditions de majorité qualifiées fixées au II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales suppose l'accord, outre de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale :

- des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population (ou l'inverse) ;

- des conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale dans les communautés de communes et, dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, à la moitié de la population totale ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

La référence au seul premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 a pour objet de **supprimer le droit de veto** ainsi **reconnu aux conseils municipaux des communes les plus peuplées**.

• Le second paragraphe (II) a pour objet de modifier le V de l'article 1609 *nonies* précité afin de **permettre au conseil communautaire de s'écarter des règles de calcul qui y sont décrites et de fixer librement** le montant de l'attribution de compensation et les modalités de sa révision à la double condition :

- d'une part de statuer à l'unanimité ;

- d'autre part, de tenir compte du rapport de la commission locale d'évaluation de charges.

A défaut d'accord, le montant de l'attribution serait fixé conformément aux règles prévues par les actuels 2°, 3° et 4° qui deviendraient les 3°, 4° et 5° du V de l'article 1609 *nonies* C.

Aux termes du troisième paragraphe (III), ces dispositions entreraient en vigueur dès de la publication de la loi, et non comme le prévoit l'article 126, au 1^{er} janvier 2005, et seraient applicables aux établissements publics de coopération intercommunale qui relèvent déjà du régime de la taxe professionnelle

Les organes délibérants de ces établissements disposeraient ainsi, d'un délai de deux ans pour procéder, à la majorité des deux tiers, à

une nouvelle évaluation des charges transférées, et d'une année supplémentaire pour fixer, à l'unanimité, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 123 **sans modification**.

Article 124

(art. 1609 *nonies* C du code général des impôts)

Dotation de solidarité communautaire

Cet article a pour objet de modifier les conditions d'attribution de la dotation de solidarité communautaire

1. Le droit en vigueur

Le sixième paragraphe (VI) de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts donne aux **établissements publics de coopération intercommunale soumis au régime de la taxe professionnelle unique autres que les communautés urbaines** la **possibilité** d'instituer une dotation de solidarité communautaire à l'attention de leurs communes membres mais également de certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophes.

Les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers. Celui-ci doit toutefois tenir compte, notamment, de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Dans un arrêt 27 décembre 2001, le tribunal administratif de Dijon a estimé qu'« *il découle du texte clair des dispositions législatives précitées, sans qu'il soit besoin de recourir aux travaux parlementaires, que le respect des critères légaux s'impose prioritairement aux conseils des établissements publics de coopération intercommunale et que ces dossiers ne peuvent recourir à d'autres critères qu'après s'être conformé à ceux déterminés par le législateur* ». Le montant de la dotation est fixé librement par le conseil communautaire, à la majorité simple.

Des dispositions restrictives sont prévues à l'attention des communautés de communes et des communautés d'agglomération à taxe professionnelle unique créées *ex nihilo* ou issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle.

Si l'établissement opte pour le régime de la fiscalité mixte, « *la dotation ne peut être augmentée l'année d'application de ces dispositions* ». Le niveau de la dotation se trouve alors gelé, sauf si des « *accords conventionnels de partage de la fiscalité avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale* » ont été conclus. L'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 permet en effet aux

communes de passer des accords de partage de taxe professionnelle avec d'autres communes. Compte tenu du développement de l'intercommunalité à taxe professionnelle unique, la loi du 12 juillet 1999 a permis d'étendre le bénéfice de cet accord à un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique. Ce dernier peut, dans ce cas, augmenter le montant de la dotation de solidarité afin de respecter cet engagement contracté envers d'autres établissements.

Si l'EPCI à taxe professionnelle unique n'a pas mis en place une dotation de solidarité avant d'opter pour le régime de la fiscalité mixte, le deuxième alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C précise qu'il ne peut plus mettre en place la dotation de solidarité.

Ces restrictions sont destinées à éviter que la fiscalité mixte ne serve à financer les dotations de solidarité.

Les **communautés urbaines** ont quant à elles l'**obligation** d'instituer une dotation de solidarité communautaire. Il revient au conseil communautaire de déterminer, à la majorité simple, le montant et les critères de répartition de la dotation.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article a pour objet de réécrire le premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts afin d'alléger les contraintes pesant sur la mise en œuvre de la dotation de solidarité communautaire.

Les principes actuels seraient conservés : la dotation demeurerait facultative, sauf pour les communautés urbaines, et devrait toujours être votée par le conseil communautaire qui en arrêterait le principe, le montant et les critères de la répartition à la majorité des deux tiers.

Cependant, les **conditions d'attribution** de cette dotation seraient sensiblement modifiées. Celle-ci comprendrait désormais deux enveloppes, réparties :

- pour plus de la moitié, en tenant compte prioritairement de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges de ses communes membres ;

- pour le solde, librement.

L'obligation d'une péréquation entre les communes membres serait ainsi plus forte mais ne concernerait désormais que la moitié de la dotation.

La distinction entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité mixte qui avaient mis en place une dotation de

solidarité communautaire et les établissements à taxe professionnelle unique serait supprimée. Désormais, le montant de la dotation ne serait plus « gelé », en cas de passage à la fiscalité mixte mais pourrait évoluer selon les principes du droit commun.

En revanche, en l'absence de modification du deuxième alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité mixte ne pourraient toujours pas créer de dotation de solidarité.

Enfin, aux termes de la dernière phrase du texte proposé pour le premier alinéa de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, si une zone d'activité économique d'intérêt départemental était située en tout ou partie sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci aurait désormais la possibilité de verser une partie de la dotation aux établissements à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire.

En l'état actuel du droit, le conseil communautaire peut choisir de faire bénéficier une partie de la dotation de solidarité communautaire à certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve qu'ils soient limitrophes de son propre territoire. Cette disposition empêchait deux établissements publics de coopération intercommunale de mettre en commun des ressources financières lorsqu'ils n'étaient pas limitrophes.

Désormais, dans l'hypothèse où existerait une zone d'activité économique d'intérêt départemental, un établissement public de coopération intercommunale sur lequel se situerait tout ou partie de cette zone pourrait verser des dotations de solidarité communautaire à plusieurs établissements, même non limitrophes, dès lors qu'ils formeraient avec lui un ensemble sans discontinuité territoriale.

Cette dotation ne pourrait par ailleurs être prélevée que sur la partie « libre » de la dotation et non sur celle réservée à la péréquation.

En pratique, le critère de la « zone d'activité économique d'intérêt départemental » ne relève pas d'une catégorie juridique définie. Le présent article choisit un critère d'ordre économique au niveau du département, qui devra être apprécié au cas par cas, sans plus de précision, mais qui semble désigner des infrastructures comme les aéroports.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 124 **sans modification**.

Article 125

(art. L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-26
du code général des collectivités territoriales)

Fonds de concours entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres

Cet article a pour objet de rénover les conditions d'octroi de fonds de concours entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres.

1. Le droit en vigueur

- *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 qui ne peuvent plus intervenir dans le champ de ces compétences (Conseil d'Etat, Commune de Saint-Vallier, 1970).

Ainsi, en vertu des principes de spécialité et d'exclusivité, 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 n'est pas compétent. Il ne peut donc inscrire de dépense à ce titre à son budget.

- *La dérogation au principe : le versement de fonds de concours d'intérêt commun*

Les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, modifiés par l'article 48 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ont introduit une dérogation à ce principe et 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 dont l'intérêt dépasse manifestement l'intérêt de la seule commune bénéficiaire.

L'article 48 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a en effet substitué cette notion « d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal » à celle « d'équipements d'intérêt commun », introduite par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 mais jugée trop restrictive. Notre collègue Daniel Hoeffel, rapporteur du projet de loi au nom de votre commission des Lois, indiquait alors, à titre d'exemple, qu'un établissement public de coopération intercommunale pourrait désormais financer la réalisation d'une piscine n'intéressant que certaines de ses communes membres¹⁹⁷.

Les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 valent habilitation statutaire : dès lors qu'elle a été prévue par la loi, la faculté de verser des fonds de concours, n'a pas à être expressément prévue par les statuts. Dans la mesure où ils introduisent une dérogation au principe de l'interdiction des financements croisés, ces textes sont d'interprétation stricte.

En réponse à une question de M. Jacques Godfrain, député, le Gouvernement a par ailleurs indiqué que *« s'il n'existe pas de montant ni de durée maximum pour le versement de fonds de concours, l'équipement concerné, qui doit être précisément défini, doit relever des compétences de la commune, tout en présentant un intérêt dépassant manifestement l'intérêt communal tant dans son principe que dans son montant ou sa durée, c'est-à-dire que l'équipement en cause doit présenter un intérêt pour plusieurs communes. Seul un examen particulier peut permettre d'apprécier qu'un projet réponde à toutes ces caractéristiques. Ainsi, ces **fonds de concours** ne peuvent constituer une charge courante du budget de l'EPCI mais, au contraire, en raison de la dérogation que ce mécanisme constitue à l'interdiction des flux financiers de l'EPCI vers ses communes membres, ces versements doivent rester tout à fait exceptionnels.*¹⁹⁸ »

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article a pour objet de réécrire le cinquième paragraphe (V) de l'article L. 5214-16, le sixième paragraphe de l'article L. 5216-5 et l'article L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales afin :

- **d'ouvrir aux communes** membres d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine **la faculté de verser des fonds de concours à l'établissement public de coopération intercommunale** auquel elles appartiennent, sous réserve de l'accord du conseil communautaire statuant à la majorité simple¹⁹⁹ ;

¹⁹⁷ Rapport n° 156 (Sénat, 2001-2002) de M. Daniel Hoeffel au nom de la commission des Lois du Sénat, page 245.

¹⁹⁸ Réponse à la question écrite n° 534 publiée au Journal officiel des questions de l'Assemblée nationale du 2 décembre 2002, page 4649.

¹⁹⁹ Cette faculté leur avait expressément dénié par un arrêt du Conseil d'Etat du 14 janvier 1998 communauté urbaine de Cherbourg.

- de permettre aux fonds de concours de **financer la réalisation de tout équipement** - et non plus des équipements dépassant manifestement l'intérêt communal ;

- d'**interdire le financement par voie de fonds de concours les dépenses de fonctionnement** d'un équipement ;

- d'indiquer que les fonds de concours revêtent un **caractère exceptionnel** ;

- d'**exiger** qu'ils n'interviennent qu'en complément d'un **financement assuré majoritairement par leur bénéficiaire**.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « les fonds de concours ne doivent pas, d'une part, servir à financer des dépenses de fonctionnement récurrentes qui doivent rester financées par la collectivité concernée et, d'autre part, à remettre en cause le principe de spécialité qui régit la relation les relations entre les établissements publics et leurs communes membres. Le versement de fonds de concours ne peut donc intervenir en fait qu'à titre exceptionnel pour des besoins ponctuels d'investissement qui ne seraient pas couverts par les seules ressources de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune concernée. »

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de préciser que l'obligation faite à un établissement public de coopération intercommunale ou à l'une de ses communes membres de financer majoritairement un équipement pour pouvoir bénéficier d'un **fonds de concours** sera appréciée **déduction faite des subventions** reçues par le bénéficiaire, qu'elles proviennent du département, de la région, de l'Etat ou même de l'Union européenne.

En effet, les investissements les plus lourds bénéficient souvent de diverses sources de financement qui ont pour conséquence de réduire la contribution du bénéficiaire des fonds de concours à une proportion inférieure à 50 % du coût de l'opération.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 125 **ainsi modifié**.

TITRE X DISPOSITIONS FINALES

Article 126

Entrée en vigueur de la loi

Cet article a pour objet de fixer au 1^{er} janvier 2005 la date d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi.

Cette date est destinée à tenir compte des **délais nécessaires**, d'une part, à l'adoption de la loi puis de ses décrets d'application, d'autre part, à la préparation matérielle des importants transferts de compétences et de personnels envisagés.

Certaines dispositions entreraient en vigueur à des dates différentes, fixées aux articles qui les concernent.

Par exemple, la limitation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant moins de 10.000 habitants de la faculté offerte au maire ou au président de l'organe délibérant de confier l'instruction des demandes de permis de construire n'interviendrait, aux termes de l'article 44 du présent projet de loi, qu'au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant la promulgation de la loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2006.

L'entrée en vigueur des transferts de compétences et de personnes serait par ailleurs subordonnée à celle des dispositions relatives aux transferts de ressources qui, en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, relèvent de la loi de finances.

Cette réserve est destinée à prévenir toute censure du Conseil constitutionnel sur le fondement du nouvel article 72-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 276-2003 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, aux termes duquel :

- dans les conditions définies par une loi organique, les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ;

- tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ; toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir l'application à compter de la publication de la loi et non du

1^{er} janvier 2005 des dispositions du titre IX du présent projet de loi relatives aux communes et à l'intercommunalité

Elle vous propose d'adopter cet article **ainsi modifié**.

ANNEXES

ANNEXE 1

**AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY,
MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
ET DES LIBERTÉS LOCALES,
ET DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX LIBERTÉS
LOCALES PAR LA COMMISSION DES LOIS**

(mardi 14 octobre 2003)

La commission a procédé à l'audition de **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**, et de **M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**, sur le **projet de loi n° 4 (2003-2004)** relatif aux **responsabilités locales**.

Elle a tout d'abord entendu **M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**.

Après avoir salué le travail considérable déjà entrepris par les rapporteurs des cinq commissions saisies au fond et pour avis, il s'est félicité que le projet de loi relatif aux responsabilités locales appelé à être examiné le 28 octobre au Sénat concrétise plusieurs mois de débats et de concertation. Après avoir affirmé la volonté du Gouvernement de dépasser les clivages politiques, il s'est défendu de présenter un texte de la majorité contre l'opposition, mettant en exergue qu'il s'agissait surtout de relancer la décentralisation menée depuis 20 ans pour redonner aux Français le goût de la démocratie et de l'initiative et valoriser l'image de l'Etat trop souvent perçu comme un gêneur.

M. Nicolas Sarkozy a expliqué que la volonté de mettre en exergue la vocation du projet de loi d'« aiguillon de la modernisation » avait conduit à en modifier l'intitulé, désormais relatif « aux responsabilités locales » plutôt qu'à « la décentralisation et à la réforme de l'administration territoriale » souvent réduites, à tort ou à raison, à leur simple dimension administrative.

Revenant sur l'esprit ayant guidé la préparation du texte, il a indiqué que le Gouvernement s'était efforcé d'apporter des garanties sur les conditions de mise en œuvre de la réforme pour préserver la sérénité des débats et éviter les critiques récurrentes relatives à la décentralisation adressées à l'Etat, auquel il avait été reproché d'avoir repris d'une main ce qu'il donnait de l'autre, de privilégier tel ou tel niveau de collectivité ou encore de transférer aux collectivités les problèmes qu'il était incapable d'assumer. Il a mis en avant les avancées proposées par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003 pour prévenir ces dérives, le juge constitutionnel s'étant vu assigner la mission de garantir le respect des exigences nouvelles imposées à l'Etat en matière de décentralisation (interdiction de mettre en place des tutelles de fait, obligation de compenser réellement les transferts de compétences).

Le ministre a également mis en avant le souci du Gouvernement de donner la parole aux citoyens, précisant que ce texte était inspiré des propositions formulées lors des assises des libertés locales ayant eu lieu entre novembre 2002 et février 2003 qui avaient

rassemblé plus de 55 000 personnes. Il a rappelé que les associations d'élus avaient été constamment consultées, jugeant logique d'associer ceux qui auraient la responsabilité de la mise en œuvre de cette réforme.

Il n'a pas caché que certains aspects du texte avaient évolué, indiquant, à titre d'exemple, qu'un consensus s'était finalement dégagé pour confier la responsabilité des routes nationales au département. Il a souligné le caractère perfectible de la réforme proposée, affirmant sa volonté d'aborder le débat dans un esprit d'ouverture et d'accepter tous les amendements d'amélioration du texte, sous réserve du respect des exigences de simplification et de clarté. Il a toutefois reconnu la complexité de l'architecture du projet de loi, composé de 10 titres et de 126 articles, qu'il a jugée inévitable compte tenu des nombreux domaines concernés par la décentralisation et des héritages de l'histoire.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué que, dans un but de simplification, le projet de loi, sur la base d'une expérience de vingt ans, créait des blocs de compétence identifiables, le département, la commune et les établissements publics de coopération intercommunale ayant vocation à assumer des services de proximité, la région et l'Etat se présentant, quant à eux, comme les garants de la cohérence et du développement des territoires.

Traçant les grandes lignes de ce nouveau partage de compétences, il a évoqué la consécration de la compétence économique des régions, de leur rôle en matière de formation professionnelle ou encore le transfert à leur profit, à titre expérimental, des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels européens. S'agissant des départements, il a mentionné les transferts de la gestion du réseau routier national, de la responsabilité de l'action sociale, d'une compétence générale de coordination de la politique en faveur des personnes âgées, ainsi que de la gestion du revenu minimum d'insertion. Il a annoncé son intention de mettre un terme aux dispositifs de cogestion, sources de blocages. Il a ajouté qu'à titre expérimental, de nouvelles compétences seraient confiées aux départements, notamment dans le domaine de la prévention de la délinquance, en vue de leur donner les moyens de s'investir dans le suivi des mesures d'assistance éducative prononcées par le juge des enfants.

Le ministre a précisé que le souci de proximité avait guidé la proposition de déléguer aux départements et aux groupements intercommunaux les aides à la pierre ou encore de transférer aux communes et aux intercommunalités le logement étudiant. Il a indiqué que quelques points restaient en discussion, notamment les modalités de répartition des compétences sur le logement social.

Il a également évoqué deux dispositions du projet de loi relatives à la simplification des règles et du fonctionnement quotidien des collectivités locales relatives, respectivement :

- à l'encadrement de la coopération intercommunale s'agissant des possibilités de fusions entre établissements publics intercommunaux. Il a marqué le souci de donner plus de libertés aux communes pour leur permettre de décider de gérer ensemble une compétence ;

- au transfert des personnels techniciens et ouvriers de service (dits « TOS ») aux régions et aux départements, déjà responsables de l'entretien des lycées et des collèges. Il a d'ailleurs rappelé que, depuis la fin du XIXe siècle, les communes étaient responsables des écoles. Il a marqué la volonté du Gouvernement de prendre en compte les inquiétudes exprimées par les personnels en mentionnant expressément leur appartenance à la

communauté éducative. Il a indiqué que les conditions administratives de ce transfert, et notamment la création d'un nouveau cadre d'emploi, n'étaient pas encore définitivement arrêtées.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a observé que la seconde ambition du texte, celle de la clarté, se heurtait à une réalité de terrain, une collectivité agissant rarement seule, en particulier en matière de construction d'équipements. Soulignant la nécessité de clarifier les conditions du partenariat entre collectivités, conformément aux exigences posées par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il a précisé que le projet de loi ouvrait la voie à de nouvelles possibilités de contractualisation, par exemple en matière de développement économique ou pour le logement social. Il a également évoqué les nouvelles possibilités de délégations de compétences entre collectivités, destinées à répondre au nouvel objectif de subsidiarité figurant dans la Constitution citant en exemple la possibilité offerte aux régions de déléguer aux départements la conduite des opérations d'inventaire du patrimoine culturel.

Abordant le problème du transfert des moyens correspondant aux nouvelles compétences, il jugé nécessaire de définir des règles claires, seule garantie contre la tentation à laquelle avaient succombé les gouvernements successifs de se décharger de responsabilités difficiles et coûteuses sur les collectivités. Il a rappelé qu'il serait désormais difficile de se soustraire au principe défini à l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel les charges résultant des prochains transferts de compétences doivent être compensées, sauf à risquer la censure du Conseil constitutionnel. Il a assuré que cette nouvelle étape de la décentralisation qui concernait plus de 130 000 agents et dont le coût était évalué à près de 11 milliards d'euros, serait mise en oeuvre dans la transparence. Reconnaisant l'ampleur des difficultés et des responsabilités susceptibles de peser sur les élus locaux, il a garanti que les transferts des moyens et des charges s'effectueraient simultanément, le projet de loi subordonnant l'entrée en vigueur des transferts de compétences à l'autorisation de la loi de finances de l'année correspondante.

M. Nicolas Sarkozy a indiqué que les dotations de l'Etat, d'un montant d'environ 60 milliards d'euros actuellement, ne constituaient pas une modalité satisfaisante de financement des transferts de charges, dans la mesure où elles étaient difficilement contrôlables par les élus locaux. Il a précisé que le projet de loi prévoyait d'opérer la compensation financière à titre principal par l'attribution d'impositions de toute nature, c'est-à-dire par des ressources fiscales, soulignant que le projet de loi de finances pour 2004 concrétisait d'ores et déjà cette volonté. Il a ajouté que le transfert aux départements du revenu minimum d'insertion et la création d'un revenu minimum d'activité seraient compensés à hauteur de 5 milliards d'euros par l'attribution d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, dont une nouvelle fraction (4 milliards d'euros) serait également transférée aux régions et aux départements en 2005, les régions ayant la possibilité de moduler le taux de cette taxe. Il a proposé de financer les 2 milliards d'euros restants par le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance multirisques habitation. Enfin, il a indiqué que les départements bénéficieraient du transfert de la taxe sur les conventions d'assurance des véhicules au titre du financement des services départementaux d'incendie et de secours.

Il a souligné l'importance d'une évaluation transparente des charges transférées, convaincu que la concertation en était le meilleur moyen. Il s'est déclaré ouvert à toute proposition susceptible d'aller dans le sens d'un élargissement des missions de la commission consultative d'évaluation des charges ou d'un renforcement du rôle du comité des finances locales.

Il a indiqué que les services et les personnels seraient transférés en même temps que les compétences, en expliquant que les conventions de mise à disposition permettraient, dans un premier temps, une adéquation des calendriers et laisseraient un certain délai pour régler les cas individuels.

Il a enfin présenté le dernier volet de cette réforme, consacré au rôle de l'Etat, en expliquant qu'il était important, en contrepartie de la plus grande souplesse d'action donnée aux collectivités locales, de simplifier les démarches administratives auxquelles elles étaient soumises. Affirmant que loin de remettre en cause le rôle de l'Etat, il s'agissait au contraire de lui permettre de mieux exercer ses missions essentielles, notamment régaliennes, il a évoqué les dispositions du projet de loi proposées en ce sens : la simplification des procédures grâce à la modernisation du contrôle de légalité, afin de diminuer le nombre d'actes transmis ; la clarification des structures avec l'affirmation du pouvoir de coordination et d'animation des préfets de département par le préfet de région ; l'obligation pour l'Etat de rendre des comptes sur les objectifs assignés par le Gouvernement.

Après avoir invité les rapporteurs à améliorer le texte sous réserve d'éviter une confusion des responsabilités, il a évoqué quelques-unes des pistes d'amendements envisagées telles que l'ajout d'un article de principe sur la compétence générale des maires, la suppression du renvoi à une ordonnance pour la modification des offices de tourisme ou le contrôle de légalité, l'insertion d'une précision affirmant la compétence de chef de file de la région en matière de développement des infrastructures de transport. Afin de répondre aux inquiétudes sur la prise en charge des assistants d'éducation dans les collèges et les lycées, il a marqué sa volonté d'aboutir à une rédaction alternative pour confirmer que ces derniers resteraient pris en charge par l'Etat. Il a indiqué que certaines propositions, comme la création d'un établissement public régional pour gérer les personnels techniciens et ouvriers de service étaient encore à l'étude. Il a par ailleurs observé que si certains principes étaient acquis par tous, les modalités de leur mise en œuvre restaient à définir, citant les exemples du rôle de la région en matière de développement économique, du transfert de la responsabilité des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers aux collectivités locales ou encore de la gestion du logement social.

Puis la commission a entendu **M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**.

Le ministre délégué a rappelé que la décentralisation demeurait difficile en France, pays de longue tradition centralisatrice, les ministères répugnant à se dépouiller de leurs attributions. Il a donc salué la volonté politique manifestée tant par le Président de la République, dans son discours de Rouen, que par le Premier ministre et le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Il s'est néanmoins félicité que, à l'inverse de ce qui s'était produit en 1982, les préfets constituent des acteurs actifs de la décentralisation.

M. Patrick Devedjian a ensuite indiqué que la nouvelle étape de la décentralisation s'articulait autour de sept lois : la loi constitutionnelle, les trois lois organiques (respectivement relatives à l'expérimentation, au référendum local et aux finances locales), l'actuel projet de loi relatif aux responsabilités locales, les deux lois de finances pour 2004 et 2005 devant parachever l'ensemble.

Soulignant l'importance de la concertation, il a rappelé que les assises des libertés locales avaient fait émerger 603 demandes de la part des élus locaux, et que la concertation outre-mer permettrait de prendre en compte les spécificités de ces collectivités, le projet de loi constituant un texte pour les élus et par les élus.

Il a d'ailleurs rappelé que le projet de loi s'inspirait en particulier du rapport de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation élaboré par M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la commission des finances, ainsi que du rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy.

Après avoir observé que la décentralisation avait pour effet de renforcer les pouvoirs de l'opposition, celle-ci ayant la responsabilité de nombreuses collectivités locales, il a jugé que le projet de loi instaurait un équilibre entre la commune, le département et la région, grâce à des critères de cohérence et de proximité.

Il a ensuite rappelé les avancées opérées par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République : inscription de la décentralisation à l'article premier parmi les principes fondateurs de la République, reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local, inscription d'un objectif constitutionnel de subsidiarité, conciliation entre l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre et la notion de chef de file. Il a en outre souligné que les collectivités territoriales disposeraient d'importantes garanties financières, la compensation loyale des transferts de compétences devenant une obligation constitutionnelle, tandis que serait développée la péréquation afin de favoriser l'égalité entre collectivités territoriales. Il a ajouté que le projet de loi de finances pour 2004 tirait les premiers enseignements de cette réforme constitutionnelle, citant en exemple le transfert de la taxe intérieure sur les produits pétroliers pour couvrir le financement du revenu minimum d'insertion et la réforme de la dotation globale de fonctionnement afin d'améliorer la péréquation.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a ensuite présenté les transferts de compétences prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

S'agissant des transferts au département, il a indiqué qu'en subsidiarité avec la commune et les intercommunalités, celui-ci serait chargé des politiques de solidarité et de la gestion des équipements de proximité. Il a ainsi précisé qu'outre le transfert de la responsabilité complète du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité, le département bénéficierait du transfert des autres fonds sociaux de l'Etat et de l'achèvement du transfert de responsabilités en matière de personnes âgées. Il a ajouté qu'il assurerait la coordination des organismes publics et privés allouant des aides aux personnes en grande difficulté, compétence actuellement exercée par l'Etat à travers les commissions d'action sociale d'urgence, l'initiative et le pilotage du schéma départemental de l'action sociale et médico-sociale revenant au président du conseil général, l'Etat ne conservant en matière d'action sociale que la très grande exclusion et l'intégration.

Par ailleurs, **M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**, a indiqué que les départements bénéficieraient du transfert des routes nationales, en dehors du réseau national structurant, soit un transfert portant sur 20.000 kilomètres.

Il a ajouté que le département, responsable en matière de collèges, se verrait transférer les personnels techniciens et ouvriers de service qui y sont affectés, par cohérence avec les responsabilités dévolues aux communes depuis le XIXe siècle, suivant les préconisations de plusieurs rapports.

S'agissant des transferts de compétences aux communes et intercommunalités, il a souligné que ces dernières seraient confortées par une simplification de leur fonctionnement et qu'elles pourraient notamment demander à exercer sur leur territoire les compétences des autres collectivités, par convention avec celles-ci. En outre,

l'ensemble des aides à la pierre (dont le montant resterait fixé par l'Etat mais qui seraient individualisées librement par les collectivités) serait délégué par l'Etat aux structures intercommunales et, en leur absence, aux départements. Il a ajouté que les communes et leurs groupements seraient également compétents en matière de logement étudiant, transféré par l'Etat en pleine propriété, la gestion des logements faisant l'objet d'une convention entre les communes ou le groupement propriétaire et le centre régional des oeuvres universitaires et scolaires territorialement compétent. Il a précisé que les communes resteraient responsables de l'enseignement artistique, en partenariat avec les établissements scolaires.

Par ailleurs, **M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**, a indiqué que les communes et les départements pourraient également demander à exercer des compétences relatives aux grands équipements, tels que les ports d'intérêt national, les ports intérieurs, certains aérodromes d'intérêt local ou encore certains monuments historiques.

S'agissant des régions, il a souligné qu'en subsidiarité avec l'Etat, elles assureraient les compétences d'orientation et de programmation. En matière de soutien au développement économique, il a précisé qu'elles exerceraient une mission de coordination des interventions économiques sur le territoire régional, grâce aux moyens financiers actuellement consacrés par l'Etat, celui-ci ne conservant qu'un rôle institutionnel vis-à-vis des institutions communautaires et un devoir d'alerte, voire d'intervention subsidiaire en cas de difficultés particulières des entreprises. Il a rappelé que le rôle de la région serait également renforcé en matière de formation professionnelle, puisqu'elle bénéficierait du transfert de la quasi-totalité des outils financiers y concourant et déciderait de la carte des formations professionnelles.

En outre, il a indiqué que la région aurait une mission de chef de file en matière de transports et de grandes infrastructures et établirait, conformément à la loi du 31 décembre 1982, un schéma régional des transports décrivant la cohérence des grandes infrastructures de transports dans une approche multimodale. Il a ajouté que de nombreux équipements (ports, aéroports, canaux) seraient transférés aux collectivités, l'Etat ne conservant que la responsabilité des dix plus grands aéroports et des ports autonomes.

Il a ensuite indiqué que la région se verrait transférer les personnels techniciens et ouvriers de service affectés dans les lycées.

En matière de santé, il a précisé que la région pourrait participer aux instances de décision en matière d'organisation de l'offre de soins ainsi qu'au financement d'équipements sanitaires, et qu'elle pourrait contribuer à des programmes régionaux spécifiques de santé publique, tout en assurant la gestion des écoles de formation des professions para-médicales.

S'agissant de la culture, il a indiqué que serait décentralisé l'inventaire du patrimoine au profit des régions, à charge pour elles, le cas échéant, de passer une convention avec les autres collectivités territoriales. En outre, il a précisé que la propriété et l'entretien des monuments historiques dont la liste serait établie par décret en Conseil d'Etat (les cathédrales et les monuments d'intérêt national n'y figurant pas) pourraient être transférés aux collectivités territoriales volontaires, les régions pouvant mener une expérimentation sur la gestion des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques classés et inscrits n'appartenant pas à l'Etat. En matière d'enseignement artistique, il a souligné que les régions pourraient apporter leur financement aux communes pour la prise en charge des cycles d'orientation professionnelle des établissements concernés.

Il a estimé que la décentralisation permettrait à l'Etat de se recentrer sur ses missions essentielles, notamment s'agissant du contrôle de légalité qui serait limité aux actes posant des problèmes juridiques difficiles, et susceptibles d'avoir des conséquences importantes. Soulignant que la décentralisation constituait un levier de la réforme de l'Etat, il a indiqué que le projet de loi contribuait à forger un Etat territorial plus cohérent, plus responsable et plus réactif.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a enfin rappelé que le texte prévoyait les garanties nécessaires en matière de compensation financière des transferts de compétences et des transferts de personnels.

Il a ainsi souligné la loyauté du financement des transferts de compétences, qui privilégierait les ressources fiscales, ainsi que le maintien par le projet de loi de finances pour 2004 des règles régissant les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales depuis 1996. Il a indiqué que la reconduction du contrat de croissance et de solidarité selon les mêmes règles qu'en 2003 préserverait, malgré un contexte budgétaire difficile, les règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'évolution des prix et la moitié de la croissance du produit intérieur brut. Il s'est en outre félicité que le projet de loi de finances pour 2004 entame la réforme des finances locales, en agrégeant diverses dotations de l'Etat au sein de la dotation globale de fonctionnement, qui passerait de 18 à 36,7 milliards d'euros, afin de développer la péréquation.

Enfin, il a rappelé que la loi de finances transférerait dès 2004 environ 5 milliards d'euros de taxe intérieure sur les produits pétroliers aux départements pour financer le revenu minimum d'insertion et la création du revenu minimum d'activité et, qu'au total, le montant des transferts de compétences s'élèverait à environ 13 milliards d'euros, la loi de finances pour 2005 assurant les compensations nécessaires, notamment par la définition de ressources fiscales nouvelles.

En outre, **M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**, a indiqué qu'il veillerait à renforcer l'autonomie financière des collectivités locales en procédant à un examen contradictoire de l'évaluation des charges, par exemple à travers le comité des finances locales. Il a de plus souligné que le projet de loi conditionnait expressément l'entrée en vigueur des transferts de compétences à l'adoption d'une loi de finances loyale, le Conseil constitutionnel devant s'assurer du transfert par l'Etat de l'intégralité des moyens mis en œuvre jusque là et de la préservation du taux d'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Enfin, il a exposé les garanties prévues par le titre V du projet de loi pour les 130.000 agents de l'Etat concernés par les transferts de compétences. Il a indiqué que, dans un premier temps, la mise à disposition des services de l'Etat concernés serait prévue par des conventions passées entre le président de la collectivité concernée et le représentant de l'Etat, cette mise à disposition intervenant à titre individuel. Il a précisé qu'à l'issue de cette phase transitoire d'environ un an, des décrets de partition définitive des services seraient pris, les agents concernés pouvant alors exercer un droit d'option entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le maintien d'un lien statutaire avec l'Etat.

Il a rappelé que l'intégration des agents dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale serait de droit, à leur demande, ajoutant qu'ils pourraient conserver un lien statutaire avec leur administration d'origine, s'ils le souhaitaient, en étant placés en position de détachement sans limitation de durée, mais qu'ils pourraient demander à tout moment leur intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, les collectivités locales étant alors libres des suites à réserver à cette demande. Il a indiqué

que les contrats en cours des agents non titulaires de droit public seraient repris par la collectivité d'accueil. Enfin, il a indiqué que le bénéfice des services actifs serait maintenu pour les agents de l'Etat concernés après leur intégration dans la fonction publique territoriale.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, en a conclu que le projet de loi comportait des incidences concrètes et s'est dit convaincu que le Sénat pourrait y apporter une contribution éminente.

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur au nom de la commission des lois, saisie au fond, a tout d'abord indiqué que les collectivités territoriales redoutaient que les services de l'Etat devant leur être transférés ne soient réorganisés et ne voient leurs effectifs diminuer avant l'entrée en vigueur de la loi. Il a souhaité savoir si des dispositions seraient prises pour conjurer un tel risque. Il s'est en outre interrogé sur la constitutionnalité de la possibilité offerte aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de demander à exercer, par convention, n'importe quelle compétence des départements ou des régions.

Le rapporteur a ensuite souhaité savoir pourquoi il avait été choisi de déléguer -et non de transférer- aux départements et aux EPCI l'attribution des aides à la pierre. Il a enfin demandé si certaines dispositions du projet de loi pourraient entrer en vigueur dès la promulgation de la loi, compte tenu de leur absence d'implications financières.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a estimé que la possibilité de déléguer des compétences aux EPCI n'était pas inconstitutionnelle, dès lors que les collectivités délégantes ne renonçaient pas à leur compétence. A propos des aides à la pierre, il a observé que l'Etat fixait les crédits attribués, qu'il était normal que le préfet exerce un contrôle et que certains critères soient définis pour l'attribution de ces aides. Il a enfin indiqué que l'entrée en vigueur immédiate de certaines dispositions de la loi pouvait parfaitement être envisagée.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a souligné que le Gouvernement était très conscient des risques de réorganisation de certains services transférés avant l'entrée en vigueur de la loi, qui pourraient avoir pour conséquence une « fuite » de personnels. Il a indiqué que plusieurs solutions pourraient être envisagées, citant la possibilité de se référer au nombre moyen de personnes dans un service au cours des dernières années, ou de se référer au nombre de personnes présentes à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de la loi. Il a ajouté qu'en tout état de cause, le Gouvernement veillerait au respect du principe de loyauté et a observé qu'il n'était pas certain que la même solution doive être retenue pour l'ensemble des transferts de personnels.

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la commission des finances, a estimé que cette nouvelle étape de la décentralisation constituerait un échec si un financement franc et loyal n'était pas prévu. Il a fait valoir qu'avant même l'adoption de dispositions financières dans le cadre de la loi de finances pour 2005, des engagements très précis devaient être pris sur cette question par le Gouvernement. Il a demandé comment seraient financées les dépenses mises à la charge des collectivités territoriales par le projet de loi, qui ne correspondaient à aucune dépense actuelle de l'Etat. Il a enfin souligné que l'annonce du transfert aux collectivités territoriales de ressources dynamiques telles que la taxe sur les assurances multirisques illustre très heureusement la volonté du Gouvernement de veiller au financement loyal des compétences transférées.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a tout d'abord rappelé que la Constitution offrait désormais une garantie importante en matière de financement des charges transférées aux collectivités territoriales, la sincérité du transfert pouvant être contestée devant le Conseil constitutionnel. Il a indiqué que la loi de finances pour 2005 définirait précisément les conditions de financement des compétences transférées, ajoutant que dès la discussion en séance du projet de loi, le Gouvernement s'efforcerait d'apporter le plus de précisions possible sur les conséquences financières des transferts.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a précisé que, pour l'évaluation des dépenses d'investissement, la moyenne des dépenses des cinq dernières années avait été retenue, tandis que l'évaluation des dépenses de fonctionnement pourrait être effectuée sur la base des dépenses constatées au cours des trois dernières années. Il a indiqué qu'une première estimation permettait d'évaluer à 3 milliards d'euros le montant des dépenses transférées aux régions et à 8 milliards d'euros le montant des dépenses transférées aux départements. Evoquant la répartition par secteurs des dépenses transférées, il a estimé que celles-ci pourraient s'élever à :

- 6,5 milliards d'euros en matière de solidarité et de santé ;
- 1,1 milliard d'euros en matière de développement économique et d'emploi ;
- 2 milliards d'euros en matière de transports et d'infrastructures ;
- 2,3 milliards d'euros en matière d'éducation et de culture.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a constaté que le projet de loi confortait la compétence des régions en matière de formation professionnelle tout en observant que les modalités pratiques de cet élargissement demeuraient teintées d'incertitudes. Elle a souhaité connaître le champ effectif des compétences et des programmes qui continueraient à relever de l'Etat. Elle a en outre demandé pourquoi, malgré l'intégration des formations sociales dans le droit commun de la formation professionnelle, certaines dispositions demeuraient néanmoins dérogatoires au droit commun de la formation professionnelle. Elle a observé qu'il conviendrait peut-être de mieux associer les départements à la définition des besoins de formation, ces derniers étant les premiers employeurs de travailleurs sociaux.

Elle a enfin interrogé les ministres sur le transfert aux régions des formations paramédicales, souhaitant connaître les critères présidant au transfert de ces formations, les conditions dans lesquelles seraient gérés les personnels de l'éducation nationale assurant leur service dans le cadre de ces formations, enfin les conditions dans lesquelles seraient assurées les compensations financières.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué qu'il conviendrait effectivement de préciser les conditions des transferts de compétences en matière de formation professionnelle et de s'assurer que certaines administrations ne tentent pas d'en limiter la portée.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué que le transfert aux régions des formations sociales répondait à la nécessité d'adapter ces formations aux besoins de la population. A propos des formations paramédicales, il a fait valoir que les écoles ou instituts dispensant ces formations seraient rattachés aux régions, mais que les formations dispensées par les lycées d'enseignement professionnel resteraient

de la compétence de l'Etat. Il a souligné que les conditions de financement de ces transferts seraient définies soit par la loi de finances, soit conjointement par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale lorsque la charge incombait à l'assurance-maladie.

M. Georges Guillot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, observant que le projet de loi permettrait aux régions d'attribuer les crédits déconcentrés de l'Etat consacrés aux aides individuelles aux entreprises, a souhaité savoir si les régions pourraient librement conduire une politique économique ou si elles seraient tenues de respecter un cadre fixé par l'Etat. A propos du transfert aux départements de 20.000 kilomètres de routes nationales, il s'est inquiété des risques de changements de normes techniques, qui pourraient mettre à la charge des départements des dépenses considérables. Il s'est demandé si les collectivités territoriales ne devraient pas être au moins consultées sur l'évolution des normes techniques.

Evoquant enfin le logement social, le rapporteur pour avis a demandé si le préfet disposerait d'un pouvoir d'appréciation ou d'une compétence liée pour déléguer l'attribution des aides à la pierre aux EPCI ou aux départements.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué que les régions seraient libres de conduire la politique économique de leur choix. A propos du transfert des réseaux routiers, il a observé que la question de l'évolution des normes techniques était particulièrement complexe et a rappelé que, pour les services départementaux d'incendie et de secours, le Gouvernement avait proposé la création d'une conférence nationale appelée à donner un avis conforme en matière d'évolution des normes. Il a estimé qu'il serait possible de s'inspirer de ce système en matière de réseaux routiers pour que les gestionnaires puissent au moins émettre un avis tout en constatant que, souvent, les évolutions de normes étaient imposées par des décisions prises au niveau de l'Union européenne.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a rappelé qu'en 1982 la loi avait prévu que les évolutions de normes ne seraient opposables aux collectivités que si elles étaient décidées par la voie législative. A propos du logement social, il a confirmé que le préfet aurait un pouvoir d'appréciation en matière de délégation de compétences, sous le contrôle du juge.

M. Philippe Richert, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, a tout d'abord souligné l'importance du respect du principe de subsidiarité et de l'antériorité de l'intervention de certaines collectivités dans des matières déterminées. Il a constaté que, dans bien des domaines, par exemple pour la gestion des monuments historiques, des convergences apparaissaient entre départements et régions.

Evoquant le transfert des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS), le rapporteur pour avis a constaté qu'il existait actuellement de grandes disparités dans la répartition de ces personnels entre les départements et, en conséquence, un taux d'encadrement très variable. Il en a déduit que des problèmes importants devraient être réglés dans le cadre du transfert de compétences. A propos du développement des réseaux d'école, il a exprimé la crainte que les conseils généraux soient conduits à financer systématiquement les transports scolaires sans pour autant être co-décideurs.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a observé que les propos de M. Philippe Richert sur les personnels techniciens et ouvriers de service démontraient, s'il en était besoin, que l'Etat n'était pas toujours le meilleur garant de l'égalité.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué que les personnels techniciens et ouvriers de service étaient sous l'autorité fonctionnelle des chefs d'établissement et que la décentralisation devrait permettre de faire naître une nouvelle culture permettant un véritable dialogue entre les élus et les chefs d'établissement. Il a constaté que les collectivités ayant consacré le plus de crédits aux équipements scolaires depuis 1982 n'étaient pas systématiquement les plus riches et en a déduit que, contrairement aux craintes exprimées par certains, la décentralisation pouvait être un instrument de rattrapage des inégalités.

M. Bernard Frimat a tout d'abord souligné que les règles relatives au financement des transferts de compétences devraient prendre en considération les besoins des collectivités plutôt que de sacraliser les inégalités existantes. Il a souhaité savoir si une péréquation préalable aux transferts de compétences ne devrait pas être envisagée, par exemple en ce qui concerne la répartition sur le territoire des personnels techniciens et ouvriers de service.

Il a en outre souhaité savoir comment seraient financées les charges transférées aux collectivités lorsqu'elles ne correspondaient pas à une charge supportée par l'Etat. Soulignant enfin que les contrats de plan Etat-région connaissent un certain retard de réalisation, il s'est demandé comment serait résorbé ce retard, compte tenu du transfert aux régions de crédits déconcentrés et contractualisés.

M. Nicolas Sarkozy a indiqué que, dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales devaient recevoir au moins ce que l'Etat finançait auparavant et qu'une péréquation préalable aux transferts paraissait difficilement envisageable. Il a ajouté qu'une modification autoritaire de la répartition sur le territoire des personnels techniciens et ouvriers de service était parfaitement irréaliste.

M. Patrick Devedjian a indiqué que l'Etat devait respecter ses engagements dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

M. Henri de Raincourt a noté que certains sujets importants seraient discutés dans des textes législatifs non reliés aux lois sur la décentralisation. Observant qu'une loi sur les handicapés était en cours de préparation, il a souhaité que les collectivités territoriales soient éclairées sur les choix qui étaient envisagés. Il a en outre mis l'accent sur la multiplication des agences chargées d'intervenir sur certaines questions, estimant que le mode de fonctionnement de ces agences n'était pas toujours pleinement satisfaisant.

A propos du logement social, il a exprimé la crainte que la répartition des compétences soit encore plus complexe après l'adoption du projet de loi qu'actuellement.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué que l'objectif de simplification devait être concilié avec le pragmatisme et la prise en compte des réalités locales. Il a souligné qu'il existait un risque que certaines administrations tentent de s'opposer à certains transferts de compétences par la création d'agences spécialisées, mais qu'il s'employait à conjurer ce risque.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud a souligné que les régions et les départements avaient toutes les raisons de se réjouir du contenu du projet de loi, mais que les communes ne recevraient aucune compétence nouvelle. Il s'est en outre inquiété de la multiplication des péréquations entre collectivités.

M. Nicolas Sarkozy a rappelé que les communes assumaient déjà un champ de compétences particulièrement étendu et que le projet de loi les conduirait à exercer de nouvelles compétences en matière de logement social.

M. Patrick Devedjian a précisé que les communes exerceraient également des compétences en matière de logement étudiant et qu'elles pourraient obtenir le transfert d'équipements par voie de délégation. Il a en outre noté que les EPCI pouvaient se voir déléguer l'exercice des compétences des départements et des régions. A propos de la péréquation, il a rappelé que sur 60 milliards d'euros dépensés chaque année par l'Etat, 2,5 milliards faisaient l'objet d'une péréquation. Il a estimé qu'il était possible d'améliorer les conditions de la péréquation verticale et que la réforme de la dotation globale de fonctionnement conduirait à une répartition plus équitable des ressources accordées par l'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur a estimé que la démarche du Gouvernement soulevait un problème de méthode, soulignant que les élus locaux ne disposaient que d'éléments d'information parcellaires sur le financement des compétences transférées. Il a en outre noté que le projet de loi n'allait pas systématiquement dans le sens de la simplicité, observant qu'il ne prévoyait pas moins de quarante conventions. Il a estimé que la décentralisation ne pouvait fonctionner que dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs et a constaté que le projet de loi conduirait à un partage entre collectivités de la plupart des compétences.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a tout d'abord rappelé que la méthode qu'il avait choisie était celle de la loyauté et que celle-ci n'avait pas toujours été respectée dans un passé récent, notamment lors de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie ou de l'application des 35 heures aux collectivités territoriales. Il a indiqué que le projet de loi posait le principe des transferts de compétences et qu'après évaluation des charges, les ressources correspondant à ces transferts seraient prévues dans le cadre de la loi de finances. A propos du partage des compétences, il a souligné que le Gouvernement avait préféré le pragmatisme aux raisonnements théoriques et brutaux.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a noté que les conséquences financières du projet de loi seraient prévues dans la loi de finances en application de la loi organique relative aux lois de finances adoptée pendant la législature précédente. Il a en outre souligné que le projet de loi permettrait, dans de nombreux domaines, une réunification des compétences et a cité, à titre d'exemple, le revenu minimum d'insertion, la formation professionnelle et le développement économique.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est déclaré inquiet de la complexité du dispositif prévu en matière de logement social, rappelant les demandes tendant à confier la délégation des aides à la pierre à la région en Ile-de-France.

Il a également souhaité savoir si le préfet aurait compétence liée en cas de demande de délégation d'une communauté de communes, y compris en cas de suppression de tout seuil d'éligibilité.

M. Jean-Paul Virapoullé a estimé que le projet de loi devrait respecter le principe d'équité, notamment dans le cadre de la rénovation de la dotation globale de fonctionnement, et que les différences démographiques entre collectivités impliquaient la mise en œuvre de politiques différentes. Il s'est déclaré inquiet du transfert des ports aux

régions, soulignant qu'à la Réunion, la concession à la chambre de commerce et d'industrie donnait toute satisfaction.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué qu'en 2004, la structure de la dotation globale de fonctionnement serait modifiée mais que les flux vers les collectivités demeureraient identiques. Il a précisé que le nouveau système de dotation serait mis en place en 2005.

M. Paul Girod, observant qu'en matière de routes l'Etat conservait certains itinéraires, a demandé si les élus auraient un droit de regard sur ceux-ci. Il s'est en outre demandé si la possibilité d'instituer des péages sur les infrastructures transférées ne risquait pas d'avoir pour conséquence la disparition de la gratuité de certains itinéraires.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué que les régions avaient un rôle à jouer dans l'élaboration du schéma des routes.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Fédération nationale des sociétés d'économie mixte

- M. Jean-Michel GENETEAU, responsable du département Services

Assemblée des départements de France

- M. Michel BERSON, président du conseil général de l'Essonne, président de la commission de l'éducation
- M. André LARDEUX, sénateur, président du conseil général du Maine-et-Loire, vice-président de la commission éducation
- M. Pierre MAILLE, président du conseil général du Finistère, président de la commission de l'environnement
- M. Claude HALBECQ, vice-président du conseil général de la Manche, vice-président de la commission environnement
- M. Philippe LEROY, sénateur, président du conseil général de la Moselle, président de la commission chargée de l'équipement
- M. René BEAUMONT, président du conseil général de Saône-et-Loire, président de la commission chargée de l'aménagement du territoire
- M. Jean-Paul POTTIER, président du conseil général de la Lozère, président de la commission culture
- M. Michel MERCIER, sénateur, président du conseil général du Rhône, président de la commission du développement social

Assemblée des communautés de France

- M. Marc CENSI, président de la communauté d'agglomération du Grand Rodez, président de l'ADCF

Association des maires des petites villes de France

- M. Jean-Pierre MICHEL, vice-président
- M. Gaël LE SCOLAN, chargé de mission

Présidents des régions de gauche

- M. Alain LE VERN, président, président de la région de Haute-Normandie

Observatoire de la décentralisation de l'action sociale

- M. Jean-Louis SANCHEZ, délégué général

Association des régions de France

- M. Gérard LONGUET, sénateur, président du conseil régional de Lorraine, président de l'ARF

Assemblée permanente des chambres des métiers

- M. Alain GRISET, président

Assemblée des chambres françaises du commerce et de l'industrie

- M. Jean-François BERNARDIN, président
- M. Jean-Christophe de BOUTEILLER, directeur général
- M. Philippe MUTRICY, directeur de cabinet
- Mme Patricia VIGNE, attachée parlementaire

Comité des finances locales

- M. Jean-Pierre FOURCADE, président, sénateur-maire de Boulogne-Billancourt

Syndicat des transports d'Ile-de-France

- M. Emmanuel DURET, directeur général

Association des maires de France

- M. Daniel HOEFFEL, vice-président du Sénat, président de l'AMF

Commission chargée de dresser l'inventaire des monuments nationaux

- M. René REMOND, président

Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires

- M. Bertrand LANDRIEU, préfet de la région Ile-de-France
- M. Jean-Pierre LACROIX, préfet de la région Centre, préfet du Loiret
- M. Yannick IMBERT, secrétaire général des Affaires régionales de la région Aquitaine

Association des maires ruraux de France

- M. Gérard PELLETIER, président, maire de Raze
- M. Eric SCHIETSE, directeur adjoint
- Mme Magali VAGNEUR, rédacteur en chef de la revue de l'AMRF

Association des maires d'Ile-de-France

- M. Claude PERNES, président, maire de Rosny-sous-Bois

Chambre de commerce et d'industrie de Paris

- M. Claude LEROY, président de la commission aménagement du territoire
- M. Alain CADIX, directeur général chargé des études et de l'information économique
- Mme Marie-José RANNO, chargée des relations avec le Parlement

Association française des autoroutes

- M. Jean MESQUI, directeur général

RATP

- Mme Anne-Marie IDRAC, présidente

Union sociale pour l'habitat

- M. Paul-Louis MARTY, délégué général
- M. Stéphane DAMBRINE, président de l'AORIF

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

- M. Claudy LEBRETON, président,
président du conseil général des Côtes d'Armor

Association des élus de montagne

- M. Pierre JARLIER, président, sénateur

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

- Mme Martine de MAXIMY, vice-présidente, premier juge d'instruction à Bobigny, tribunal des enfants au tribunal de grande instance de Paris

Fédération nationale des villes moyennes

- M. Bruno BOURG-BROC, député-maire de Châlons-en-Champagne
- M. René COUANAU, député-maire de Saint-Malo
- M. Jacques LEGENDRE, président de la communauté d'agglomération de Cambrai, sénateur
- M. Arsène LUX, maire de Verdun
- M. Emile ZUCCARELLI, député-maire de Bastia
- Mme Sophie DORTES, chargée d'études à la FMVMF

Union nationale des services publics industriels et commerciaux (UNSPIC) et Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE)

- M. Raymond-Max AUBERT, vice-président de l'UNSPIC, président du groupe décentralisation
- M. Pierre-François KUHN, délégué général de l'UNSPIC
- M. Joël CONAN, délégué général de FG3E (UNSPIC)
- M. Bernard GUIRKINGER, président de la Lyonnaise des Eaux/France (SPDE)
- M. Tristan MATHIEU, délégué général (SPDE)
- Mme Marie-Thérèse SUART, chargée des relations institutionnelles à VEOLIA-ENVIRONNEMENT (SPDE)
- Mme Valérie ALAIN, directeur des relations institutionnelles de SUEZ (SPDE)

Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat

- M. Hervé BARO, UNSA
- M. Gérard NOGUES, Force Ouvrière
- M. Nicolas MONQUAUT, CGT
- M. Charles BONISSOL, CGC
- M. Patrick GUYOT, CGC
- M. Daniel ROBIN, FSU

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

- M. Jean-Pierre ARNAULT, CGC
- M. Jean-François DUPLESSY, CGC
- M. Serge BECUWE, Force Ouvrière
- Mme Evelyne BOSCHERON, CGT
- M. René RICOT, CFTC
- M. Gilbert VOISIN, UNSA

Association des Maires des Grandes Villes de France

- contribution écrite

Elus

- M. Jean TIBERI, député, maire du Vème arrondissement de Paris
- M. Philippe GOUJON, conseiller de Paris