

N° 369

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 2004

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, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux libertés et 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 Hyest, 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, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapouillé, François Zocchetto.*

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : **4, 31, 32, 33, 34, 41** et T.A. **10** (2003-2004)
Deuxième lecture : **269 et 368** (2003-2004)

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : **1218, 1435, 1423, 1432, 1434** et T.A. **276**

Collectivités territoriales.

S O M M A I R E

	Pages
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	14
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	18
I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : UN APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	20
A. ÉTENDRE ET CLARIFIER LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	20
1. <i>Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle</i>	20
2. <i>Le développement des infrastructures, les fonds structurels et la protection de l'environnement</i>	22
3. <i>La solidarité et la santé</i>	23
4. <i>L'éducation et la culture</i>	25
B. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES	26
1. <i>La suppression des contraintes excessives</i>	26
2. <i>Une réforme du contrôle de légalité</i>	27
3. <i>L'octroi de moyens supplémentaires, humains et financiers, aux collectivités territoriales</i>	28
C. PRÉSERVER LE CLIMAT DE CONFIANCE ENTRE LES COMMUNES ET LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	29
1. <i>La constitution des établissements publics de coopération intercommunale</i>	29
2. <i>Le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale</i>	30
3. <i>Les relations financières entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale</i>	31
II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE : UN ACCORD SUR L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA RÉFORME	32
A. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES.....	32
1. <i>Le développement économique, la formation professionnelle et le tourisme</i>	32
2. <i>Les infrastructures</i>	32
3. <i>L'action sociale, le logement et la santé</i>	33
4. <i>L'éducation et la culture</i>	34
5. <i>Le sport</i>	34
B. LES TRANSFERTS DE PERSONNELS, LES COMPENSATIONS FINANCIÈRES ET L'ÉVALUATION.....	34
1. <i>Les transferts de personnels</i>	34
2. <i>Les compensations financières</i>	35
3. <i>Participation des électeurs et évaluation des politiques locales</i>	35
C. LES COMMUNES ET L'INTERCOMMUNALITÉ	36

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : PERMETTRE UNE ADOPTION RAPIDE DU PROJET DE LOI TOUT EN AMÉLIORANT LA RÉFORME PROPOSÉE	37
A. ADOPTER SANS MODIFICATION LES DISPOSITIONS POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN ACCORD	37
1. <i>Des votes conformes</i>	37
2. <i>Des suppressions conformes</i>	38
B. POURSUIVRE LA NAVETTE SUR LES DISPOSITIONS FAISANT ENCORE L'OBJET D'UNE DIVERGENCE	38
1. <i>Proposer des solutions de compromis</i>	38
2. <i>Rétablissement certaines mesures retenues par le Sénat en première lecture</i>	39
3. <i>Supprimer certaines dispositions introduites par l'Assemblée nationale</i>	40
C. PRÉCISER ET COMPLÉTER LE PROJET DE LOI	41
1. <i>Préciser certaines dispositions</i>	41
2. <i>Introduire des dispositions nouvelles</i>	42
EXAMEN DES ARTICLES	44
TITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE	44
CHAPITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	45
• <i>Article premier</i> (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	45
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L. 141-1-1 et L. 141-1-2 nouveaux du code de l'urbanisme) Modification du schéma directeur de la région d'Ile-de-France	51
CHAPITRE PREMIER BIS L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE	55
• <i>Article 3</i> (art. 2, 3, 4 et 5 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992) Répartition des compétences dans le domaine du tourisme	56
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> (intitulé de la sous-section 1 de la section 5 du chapitre III du titre VII du livre V de la deuxième partie, art. L. 4424-27 et L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales) Coordinations	58
• <i>Article 4</i> (intitulé du titre III du livre II de la deuxième partie, intitulé de la section 2 du chapitre unique du titre III du livre II de la deuxième partie, intitulé de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre unique du titre III du livre II de la deuxième partie, art. L. 2231-9 à L. 2231-12, art. L. 2231-14 et L. 2231-15 du code général des collectivités territoriales) Statut et fonctionnement des offices de tourisme	59
• <i>Article 4 bis Dispositions spécifiques au tourisme en Guyane</i>	62
• <i>Article 4 ter (nouveau)</i> (art. L. 2233-27 du code général des collectivités territoriales) Affectation des taxes de séjour	65
• <i>Article 4 quater (nouveau)</i> (art. L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales) Rapport annuel sur la perception des taxes de séjour et l'utilisation de leur produit	67
• <i>Article 4 quinques (nouveau)</i> (art. L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales) Information sur les augmentations de tarifs des taxes de séjour	68

CHAPITRE II LA FORMATION PROFESSIONNELLE	69
• <i>Article 5A (nouveau)</i> (art. L. 3332-1-1 nouveau, L. 3332-3, L. 3336-2-1 nouveau, L. 3332-15, L. 3332-15-1 nouveau du code de la santé publique) Formation des exploitants de débits de boissons	69
• <i>Article 5</i> (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	73
• <i>Article 5 bis</i> (art. L. 214-12-2 nouveau du code de l'éducation) Formation professionnelle des Français établis hors de France	74
• <i>Article 5 quater</i> (art. L. 322-4-1 du code du travail) Délégation aux régions de la gestion des SIFE et des SAE	75
• <i>Article 6</i> (art. L. 214-13 du code de l'éducation) Plan régional de développement des formations professionnelles	77
• <i>Article 7</i> (art. L. 943-2 nouveau du code du travail) Mention dans le code du travail du plan régional de développement des formations professionnelles	78
• <i>Article 7 bis</i> (art. L. 214-14 du code de l'éducation) Composition du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue	79
• <i>Article 9</i> (art. L. 910-1, 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	79
• <i>Article 11</i> (art. L. 214-12-1 nouveau du code de l'éducation, art. L. 943-3 nouveau du code du travail) Politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation dans le domaine de la formation professionnelle	80
TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	81
CHAPITRE PREMIER LA VOIRIE	82
• <i>Article 12 A A (nouveau)</i> (art. L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales) Prise en compte du développement durable dans le cadre de l'action des collectivités territoriales	82
• <i>Article 12 A</i> (art. 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs) Schéma régional des infrastructures et des transports	83
• <i>Article 12</i> (art. L. 111-1, L. 121-1 et L. 131-1 du code de la voirie routière) Transfert aux départements de certaines routes classées routes nationales	84
• <i>Article 13</i> (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	87
• <i>Article 14</i> (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	88
• <i>Article 16</i> (art. L. 110-3 du code de la voirie routière) Définition et régime juridique des routes à grande circulation	92
• <i>Article 18</i> (art. L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales) Eligibilité au FCTVA des dépenses d'investissement et des fonds de concours versées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour des opérations d'aménagement du domaine public routier	93
• <i>Article 19 Confirmation des engagements financiers conclus au titre du contrat de plan Etat-région</i>	95
• <i>Article 21 bis (nouveau)</i> (art. L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales) Applicabilité immédiate des dispositions permettant au maire d'instituer des emplacements de stationnement réservés aux handicapés	96

CHAPITRE II LES GRANDS ÉQUIPEMENTS	97
• <i>Article 22</i> (art. 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) Transfert des aérodromes et hélistations civils.....	98
• <i>Article 24</i> (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.....	100
• <i>Article 26</i> (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 des ports intérieurs	103
• <i>Article 27 bis (nouveau)</i> (art. L. 213-11 du code de l'éducation) Procédure d'arbitrage en cas de litige sur les conditions de financement des services de transports scolaires en cas de modification d'un périmètre de transports urbains	105
CHAPITRE III LES TRANSPORTS DANS LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE.....	106
• <i>Article 29 A</i> (art. L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales) Rôle de la région d'Ile-de-France en matière de transports et de déplacements.....	107
• <i>Article 29</i> (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	108
• <i>Article 30</i> (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 autonome des transports parisiens	110
• <i>Article 31</i> (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	111
• <i>Article 33 Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi relatives aux transports dans la région Ile-de-France</i>	111
CHAPITRE IV LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS.....	112
• <i>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.....</i>	112
CHAPITRE V LES PLANS D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS	114
• <i>Article 36</i> (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.....	114
TITRE III LA SOLIDARITÉ ET LA SANTÉ	115
CHAPITRE PREMIER L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE	115
• <i>Article 40</i> (art. L. 312-4 et L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles) Procédure d'élaboration des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale	115
• <i>Article 41</i> (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.....	117
• <i>Article 42</i> (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	119

● 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	120
● Article 46 (art. L. 113-2, L. 232-13 et L. 313-3 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	121
● 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	122
CHAPITRE II MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	123
● 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	123
CHAPITRE III LE LOGEMENT SOCIAL ET LA CONSTRUCTION	124
● Article 49 A (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) Gestion du contingent préfectoral de réservation des logements sociaux	124
● 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	127
● Article additionnel après l'article 49 (art. 11 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) Composition du conseil d'administration de l'ANRU	137
● Article 49 bis (nouveau) (chapitre V nouveau du titre IV du livre IV, art. L. 445-1 à L. 445-7 nouveaux du code de la construction et de l'habitation) Conventionnement global des organismes d'habitations à loyer modéré	138
● Article 49 ter (nouveau) (art. L. 2252-5 nouveau du code général des collectivités territoriales) Garanties apportées par les communes pour la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux	145
● 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	146
● 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	149
● Article 52 (art. L. 421-2-6 du code de l'urbanisme) Instruction des demandes de permis de construire	151
CHAPITRE IV LA SANTÉ	153
● Article 53 (art. L. 6115-7 du code de la santé publique) Participation de représentants des régions, avec voix consultative, aux commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation	153

• 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	153
• 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	155
• 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	155
TITRE IV L'ÉDUCATION, LA CULTURE ET LE SPORT	156
CHAPITRE PREMIER LES ENSEIGNEMENTS	157
• 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	157
• Article 66 (art. L. 213-1 du code de l'éducation) Compétence du département en matière de sectorisation des collèges publics	159
• 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	160
• Article 67 bis (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	162
• Article 68 Transfert aux départements et aux régions des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'Etat	164
• 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	165
• 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	167
• Article 70 ter (art. L. 216-11 nouveau du code de l'éducation) Création de groupements d'intérêt public dans le domaine éducatif et culturel	167
• Article 70 quater (nouveau) (art. L. 2511-19 et L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales) Prérogatives des maires d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon à l'égard des conseils d'école et des équipements de proximité	169
CHAPITRE II LE PATRIMOINE	172
• Article 72 bis (nouveau) Recrutement des personnels des associations chargées de l'inventaire en qualité d'agents non titulaires des collectivités territoriales	172
• 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	173

• Article 73 bis Expérimentation de prêt des œuvres du Musée du Louvre aux musées de France	174
• 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	176
• Article 74 bis (<i>nouveau</i>) (art. 11-1 nouveau et 20 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée) Inapplicabilité de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée aux opérations effectuées sur des immeubles classés ou inscrits	177
• Article 74 ter (<i>nouveau</i>) (art. 38 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) Interdiction de l'exercice de toute mission de conception ou de maîtrise d'œuvre privée par les architectes des Bâtiments de France	179
CHAPITRE III LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES DU SPECTACLE	180
• 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	180
CHAPITRE IV LE SPORT (<i>division et intitulé nouveaux</i>)	181
• Article 76 bis (<i>nouveau</i>) (art. L. 142-2 du code de l'urbanisme) Utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles	181
• Article 76 ter (<i>nouveau</i>) (art. 19-5 nouveau de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives) Conférence régionale de développement du sport	182
• Article 76 quater (<i>nouveau</i>) (art. 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives) Plan et commission départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature	184
• Article 76 quinques (<i>nouveau</i>) (art. 50-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives) Mesures correctrices et d'accompagnement en cas de travaux susceptibles de porter atteinte à des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature	186
• Article 76 sexies (<i>nouveau</i>) Rôle du département en faveur du sport des personnes handicapées et des personnes rencontrant des difficultés sociales	187
TITRE V TRANSFERTS DE SERVICES ET GARANTIES INDIVIDUELLES DES AGENTS	187
CHAPITRE PREMIER MISE À DISPOSITION ET TRANSFERT DES SERVICES ET DES AGENTS	188
• Article 77 Transferts des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements	188
• Article 78 Mises à disposition des personnels de l'Etat	193
• 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	194
• Article 79 bis (<i>nouveau</i>) Dépôt d'un rapport annuel au Parlement	195

CHAPITRE II SITUATION INDIVIDUELLE DES AGENTS.....	196
• <i>Article 80 Droit d'option des fonctionnaires des services transférés.....</i>	196
• <i>Article 81 Transfert des agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics.....</i>	197
CHAPITRE III MISES À DISPOSITION AU TITRE DE L'EXPÉRIMENTATION ET DES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES.....	199
• <i>Article 83 Mise à disposition de services ou parties de services et des personnels au titre d'une expérimentation ou d'une délégation de compétences</i>	199
CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES	200
• <i>Article 85 Consultation des comités techniques paritaires</i>	200
• <i>Article 87 bis (nouveau) Extension du champ d'application du titre V aux transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages</i>	201
TITRE VI COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES.....	202
• <i>Article 88 A (art. L. 1211-4-1 nouveau et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales) Commission consultative sur l'évaluation des charges.....</i>	203
• <i>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.....</i>	204
• <i>Article 88 bis (art. L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales) Compensation des créations et extensions de compétences</i>	207
• <i>Article 88 ter (art. L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales) Bilan établi par la commission consultative sur l'évaluation des charges.....</i>	208
• <i>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</i>	208
TITRE VII PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DÉCISIONS LOCALES ET ÉVALUATION DES POLITIQUES LOCALES	210
CHAPITRE PREMIER CONSULTATION DES ÉLECTEURS ET FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES LOCALES	210
• <i>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</i>	210
• <i>Article 90 bis (nouveau) (art. L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales) Consultation des électeurs en cas de fusion de communes</i>	212
• <i>Article 90 ter (nouveau) (art. L. 2121-13-1 nouveau, L. 3121-18-1 nouveau et L. 4132-17-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Information des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales</i>	214

CHAPITRE II EVALUATION DES POLITIQUES LOCALES	214
● <i>Article 92</i> (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.....	214
● <i>Article 93</i> (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	216
TITRE VIII MISSIONS ET ORGANISATION DE L'ÉTAT.....	217
CHAPITRE PREMIER MISSIONS ET ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT.....	217
● <i>Article 95</i> (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	217
● <i>Article 95 bis (nouveau)</i> (art. L. 2121-40 nouveau du code général des collectivités territoriales) Relations entre le maire et le représentant de l'Etat dans le département	218
● <i>Article 95 ter (nouveau)</i> (art. L. 3121-25-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Relations entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département	218
● <i>Article 96 bis (nouveau)</i> (art. L. 255 du code électoral, art. L. 3551-1 et chapitre VI du titre Ier du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales) Compétence préfectorale en matière de sectionnement électoral des communes	219
CHAPITRE II CONTRÔLE DE LÉGALITÉ.....	220
● <i>Article 98 quater</i> (art. L. 2131-2, L. 2131-3, L. 3131-2, L. 3131-4, L. 4141-2 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales ; 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 – Droit de communication au représentant de l'Etat – Délai pour l'exercice du déféré préfectoral	220
TITRE IX DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	224
CHAPITRE PREMIER LES COMPÉTENCES DES COMMUNES ET DES MAIRES.....	224
● <i>Article 99 AA (nouveau)</i> (art. L. 2121-21 et L. 5215-10 du code général des collectivités territoriales) Nominations et présentations	224
● <i>Article 99 A Rôle des communes</i>	225
● <i>Article 100</i> (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	226
● <i>Article 100 bis</i> (art. L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles) Centres communaux et intercommunaux d'action sociale	227
● <i>Article 100 ter A (nouveau)</i> (art. L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles) Incompatibilité entre les mandats de conseiller municipal ou de délégué intercommunal et la qualité de salarié d'un centre d'action sociale	228
● <i>Article 100 quater (nouveau)</i> (art. L. 318-3 du code de l'urbanisme) Propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique	229

CHAPITRE II LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	231
● <i>Article 101</i> (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	231
CHAPITRE III LA TRANSFORMATION ET LA FUSION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	232
● <i>Article 102</i> (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 ou en communautés d'agglomération	232
● <i>Article 103</i> (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.....	233
● <i>Article 104</i> (art. 1638 0-bis nouveau, 1639 A bis, 1639 A ter, 1639 A quater du code général des impôts) Régime fiscal des fusions entre établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un établissement à fiscalité propre.....	234
● <i>Article 105</i> (art. L. 5711-2 nouveau, L. 5721-2, L. 5215-22, L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) Fusions entre syndicats mixtes.....	236
● <i>Article 106 bis (nouveau)</i> (art. L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales) Aide financière aux fusions de communes	237
CHAPITRE IV L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	238
● <i>Article 107 A (nouveau)</i> (art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales) Représentation des communes associées au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale	238
● <i>Article 107</i> (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	241
● <i>Article 110</i> (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.....	242
● <i>Article 111</i> (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.....	243
● <i>Article 111 bis (nouveau)</i> (art. L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales) Recrutement d'agents de police municipale par les établissements publics de coopération intercommunale dont les cotisations sont fiscalisées	245
● <i>Article 112</i> (art. L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) Définition de l'intérêt communautaire.....	247
● <i>Article 112 bis</i> (art. L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales) Partages de services entre les communautés urbaines et leurs communes membres.....	249
● <i>Article 113</i> (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	249

• Article 113 ter (nouveau) (art. 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) Recrutement des directeurs généraux des services, des directeurs généraux des services techniques et des directeurs adjoints des établissements publics de coopération intercommunale	255
• 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	256
• Article 116 bis (nouveau) (art. L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales) Communication aux maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale d'un rapport sur les flux financiers intervenant au sein de l'établissement	256
• Article 117 (art. L. 5211-19, L. 5212-29, L. 5212-1, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22 L. 5215-7 du code général des collectivités territoriales) Retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale - Conséquence de ce retrait sur les syndicats mixtes auxquels appartient cet établissement	257
• Article additionnel après l'article 117 (art. L. 5216-7-2 du code général des collectivités territoriales et 1638 quinques du code général des impôts) Retrait d'une communauté d'agglomération	257
• Article 117 ter (nouveau) (art. L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales) Compétence du préfet pour autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI à fiscalité propre en cas de refus d'une commune	258
• Article 119 (art. L. 5721-7 et L. 5721-7-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Dissolution des syndicats mixtes ouverts	260

CHAPITRE V DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À L'INTERCOMMUNALITÉ	261
• Article 120 A (nouveau) (art. L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales) Taxe locale d'électricité	261
• 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	262
• 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	263
• Article 121 ter (art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales) Compétences en matière d'aménagement rural des communautés de communes à dotation globale de fonctionnement bonifiée	263
• Article 123 (art. 1609 nonies C du code général des impôts) Attribution de compensation	263
• Article 123 bis (nouveau) (art. 1609 nonies C du code général des impôts) Révision de l'attribution de compensation	265
• Article 124 (art. 1609 nonies C du code général des impôts) Dotation de solidarité communautaire	266
• 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	267
• Article 125 bis (art. L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales) Exonération des prestations de services effectuées par les communautés urbaines et les communautés d'agglomération de toutes formalités préalables	269

• Article 125 ter (art. L. 1114-4-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Adhésion de collectivités territoriales étrangères à un syndicat mixte - District européen	269
• Article 125 quater A (nouveau) (art. L. 5722-8 nouveau du code général des collectivités territoriales) Perception de la taxe locale sur l'électricité par des syndicats mixtes	271
• Article 125 quater (art. 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980) Conventions de partage de taxe professionnelle ou de taxe foncière entre établissements publics de coopération intercommunale ou établissements publics de coopération intercommunale et communes	272
• Article 125 quinques (nouveau) (art. L. 2122-35, L. 3223-30 et L. 4135-30 du code général des collectivités territoriales) Honorariat	272
• Article 125 sexies (nouveau) (art. L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales) Incompatibilité des fonctions de secrétaire général, directeur ou directeur adjoint d'un établissement public de coopération intercommunale avec le mandat de conseiller municipal d'une commune membre	273
• Article 125 septies (nouveau) (art. L. 5214-16-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Conventions de gestion de certains équipements entre les communautés de communes et leurs communes membres	274
• Article 125 octies (nouveau) (art. L. 5221-1 et L. 5221-2 du code général des collectivités territoriales) Ententes et conventions entre communes, établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes - Conférences sur les questions d'intérêt commun	274
• Article 125 nonies (nouveau) (art. 1607 bis du code général des impôts, art. 97 de la loi de finances pour 1998, art. 88 de la loi de finances pour 2001 et art. 37 de la loi de finances rectificative pour 2002) Taxe spéciale d'équipement	275
TITRE IX BIS MESURES DE SIMPLIFICATION (division et intitulé nouveaux)	277
• Article 125 decies (nouveau) Habilitation du Gouvernement à simplifier par ordonnance les règles d'engagement des travaux et des enquêtes publiques	277
TITRE X DISPOSITIONS FINALES	278
• Article additionnel avant l'article 126 A (art. L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales) Suppression de l'obligation de remplacer les délégués de la commune dans les organismes extérieurs après l'élection d'un nouveau maire	278
• Article 126 A (nouveau) (art. L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales) Délégation d'attributions du conseil municipal aux adjoints et aux conseillers municipaux	279
• Article 126 B (nouveau) (art. L. 2123-11-2, L. 3123-9-2, L. 4135-9-2 et L. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales) Allocation différentielle de fin de mandat	279
• Article 126 C (nouveau) (art. L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales) Qualification juridique de la régie dotée de la personnalité morale	280
• Article 126 D (nouveau) (art. L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales) Indemnisation des conseillers d'arrondissement ayant reçu délégation de fonction du maire	281
• Article 126 Entrée en vigueur de la loi.....	281
• Article 127 (nouveau) Conférence régionale territoriale	282
• <i>Intitulé du projet de loi</i>	282

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 23 juin 2004 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Jean-Pierre Schosteck, à l'examen en deuxième lecture du projet de loi n° 269 (2003-2004), modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux libertés et responsabilités locales.

M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, a souligné que l'Assemblée nationale avait souscrit à l'économie générale de la réforme proposée et à la plupart des modifications opérées par le Sénat, précisant que 330 des 472 amendements adoptés par ce dernier avaient été retenus sans modification et 95 avec modifications. Il a observé que quelques dispositions symboliques et controversées avaient été supprimées, sans que l'accord existant entre les deux assemblées fût remis en cause. Enfin, il a indiqué que l'Assemblée nationale avait apporté d'utiles compléments au texte adopté par le Sénat.

En premier lieu, la commission a adopté sans modification les articles restant en discussion pouvant faire l'objet d'un accord entre les deux assemblées et maintenu la suppression de certaines dispositions introduites par le Sénat mais remises en cause par l'Assemblée nationale à l'issue de la première lecture.

Ont ainsi été adoptées sans modification les dispositions relatives : au développement économique (*article premier*), à la formation professionnelle (*articles 5A à 11*), à la protection judiciaire de la jeunesse (*article 48*), à l'environnement (*article 36*), à l'action sociale (*articles 40, 41, 42, 43 et 47*), à la santé (*articles 53, 56, 57, 58*), au transfert des personnels techniques, ouvriers et de service des collèges et lycées aux départements et aux régions (*article 67*), à la culture (*articles 72 bis, 73, 74, 74 ter, 75*).

Dans un souci de conciliation avec l'Assemblée nationale, la commission propose en outre de laisser à l'Etat la responsabilité des stages d'accès à l'entreprise et des stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi (*article 5 quater*), de maintenir la compétence de l'Etat à l'égard de la médecine scolaire (*article 67 bis*), de conserver l'obligation faite aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de créer des centres d'action sociale (*article 100 bis*).

En second lieu, la commission a adopté **96 amendements** ayant pour objet de préciser les dispositions du projet de loi restant en discussion, de rétablir, le cas échéant en élaborant des solutions de compromis, certaines dispositions introduites par le Sénat en première lecture mais remises en cause par l'Assemblée nationale, enfin de compléter la réforme proposée.

Ces amendements ont principalement pour objet :

- de **maintenir la compétence de l'Etat pour le classement des équipements touristiques**, compte tenu du faible attrait des départements et des régions pour cette compétence (*article 3*) ;
- de **maintenir l'interdiction d'instituer des péages** sur les routes express (*article 14*) ;
- **d'instituer une obligation de transmission au préfet des projets de modification des caractéristiques techniques des voies classées en route à grande circulation** et des mesures susceptibles de rendre ces routes improches à leur destination (*article 16*) ;
- de supprimer la participation de représentants des collectivités ou groupements ayant reçu une délégation de compétence au **conseil d'administration du Syndicat des transports d'Ile-de-France** (*article 29*) ;
- de permettre au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat **de se voir déléguer, sous le contrôle du préfet, le contingent de réservation de logements sociaux** dont ce dernier dispose (*article 49 A*) ;
- de permettre à l'**ensemble des communautés de communes**, sans condition de seuil, **de solliciter une délégation des aides à la pierre**, dès lors qu'elles ont élaboré un programme local de l'habitat (*article 49*) ;
- **d'instituer une procédure de modification du programme local de l'habitat** dans la mesure où, en l'état actuel du droit, toute modification de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale implique de recommencer toute la procédure (*article 49*) ;
- de prévoir la **représentation des sociétés d'économie mixte** au sein du conseil d'administration de l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (*article additionnel après l'article 49*) ;
- de **limiter les hausses annuelles de loyer que peuvent pratiquer les organismes d'habitations à loyer modéré** ayant conclu une convention globale de patrimoine (*article 49 bis*) ;
- d'**étendre aux sociétés d'économie mixte la possibilité de conclure une convention globale de patrimoine** et de les soumettre au **même régime d'encadrement des loyers que les organismes d'habitations à loyer modéré** (*article 49 bis*) ;
- de **maintenir la compétence de l'Etat** pour élaborer conjointement avec le département le **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (*article 50*) ;
- de prévoir la participation financière, par voie de convention, **des opérateurs de services téléphoniques** aux **fonds de solidarité pour le logement** (*article 50*) ;

- de rétablir un dispositif permettant le **prêt aux musées de France** relevant des collectivités territoriales **des collections appartenant à l'Etat** en l'étendant aux collections de l'ensemble des musées nationaux (*article 73 bis*) ;

- de **supprimer** la possibilité offerte aux collectivités territoriales d'organiser des **consultations locales**, dans la mesure où elles peuvent désormais organiser des référendums décisionnels (*article 90*) ;

- de **supprimer** les dispositions relatives à l'évaluation des politiques locales et prévoyant la création d'un **Conseil national des politiques publiques locales** (*article 92*) ;

- d'autoriser l'exercice conjoint par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre des **pouvoirs de police** de celui-ci **en matière de voirie** (*article 111*) ;

- de prévoir que l'**intérêt communautaire** qui s'attache à l'exercice d'une compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale **doit être défini dans un délai de deux ans pour les nouveaux établissements et d'un an pour les établissements existants**, faute de quoi l'établissement exerce l'intégralité de la compétence (*article 112*) ;

- de **prévoir**, afin d'obtenir des explications claires de la part du Gouvernement, **que les conventions passées entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres** pour la mise à disposition de services ou la gestion d'équipements **ne sont pas soumises au droit de la commande publique** (*articles 113 et 125 bis*) ;

- de permettre aux **communes membres d'une communauté d'agglomération de s'en retirer** pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (*article additionnel après l'article 117*) ;

- de **supprimer l'obligation de remplacer les délégués de la commune dans les organismes extérieurs après l'élection d'un nouveau maire**, le conseil municipal conservant la possibilité de modifier sa représentation dans les organismes extérieurs s'il le juge utile (*article additionnel avant l'article 126 A*) ;

- de prévoir que l'**allocation différentielle de fin de mandat** doit être versée à l'issue de ce dernier sauf lorsqu'il y a été mis fin en application des règles interdisant le cumul des fonctions électives (*article 126 B*).

La commission propose d'adopter le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en deuxième lecture le projet de loi n° 269 (2003-2004), modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux libertés et responsabilités locales.

Ce texte constitue une pièce majeure d'un vaste chantier engagé il y a deux ans et déjà bien avancé. Ainsi, la **loi constitutionnelle** n° 2003-276 du 28 mars 2003 a jeté les fondations d'une **organisation décentralisée de la République** reposant sur cinq piliers : le principe de subsidiarité et de proximité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière, la participation populaire. Deux **lois organiques** ont d'ores et déjà été adoptées afin de préciser les conditions de mise en œuvre de certaines de ses dispositions : la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'**expérimentation** par les collectivités territoriales et la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au **référendum local**. Le projet de loi organique relatif à l'**autonomie financière** des collectivités territoriales a fait l'objet d'une lecture par chaque assemblée et devrait prochainement être adopté définitivement.

Le présent projet de loi tend à donner de **nouvelles compétences** aux collectivités territoriales et à leurs groupements, à titre définitif, expérimental ou par voie de délégation. Le montant des compensations financières, estimé à **11 milliards d'euros**, si l'on prend en compte les charges transférées aux départements par la loi du 18 décembre 2003 relative au revenu minimum d'insertion et portant création d'un revenu minimum d'activité, 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**.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont accompli, en première lecture, un travail considérable d'amélioration de ce texte, auquel chacun a apporté sa pierre.

Ainsi, le **Sénat** a adopté 472 amendements sur les 1.311 qui avaient été déposés, au terme de 9 jours, soit 81 heures, de débats intenses et souvent passionnés, entre le 28 octobre et le 15 novembre 2003 : 209 sur proposition de votre commission des Lois, 140 des quatre commissions saisies pour avis, 81 de membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, 26 de membres du groupe socialiste, 9 de membres du groupe de l'Union centriste, 4 du Gouvernement et 3 de membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'**Assemblée nationale** a examiné le projet de loi du 24 février au 5 mars 2004, le vote solennel n'intervenant que le 14 avril, et a adopté 340 amendements, dont 199 des commissions, 18 du Gouvernement, 75 de membres de l'Union pour un mouvement populaire, 4 de membres de l'Union pour la démocratie française, 20 de membres du groupe socialiste, 5 de membres du groupe communistes et républicains et 1 d'un non inscrit. Les députés ont adopté 55 articles conformes et inséré 50 articles additionnels.

Le projet de loi, qui comportait **126 articles à l'origine**, en comprenait 156 après la première lecture au Sénat et en compte **désormais 197**, à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale.

Il est souhaitable que son adoption définitive puisse intervenir rapidement afin de ne pas laisser trop longtemps les élus locaux et les agents de l'Etat dans l'expectative, au risque de les décourager, et de réaliser les transferts dans les meilleures conditions.

Le chantier de la décentralisation ne sera pas pour autant achevé. La **réforme de la fiscalité locale et des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales** constitue la clef de son succès. Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises, qu'il s'agisse de l'assouplissement des règles de lien entre les taux des impôts directs locaux ou de l'assujettissement de France Télécom aux règles communes d'imposition à la taxe professionnelle, opérés par la loi de finances pour 2003, ou de la réforme de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement, réalisée par la loi de finances pour 2004. La réforme de la taxe professionnelle a été annoncée par le président de la République et la révision des critères d'attribution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales pourrait intervenir dès la loi de finances pour 2005.

Au terme de cette première lecture, **peu de divergences opposent le Sénat et l'Assemblée nationale**. Aussi votre commission vous proposera-t-elle d'adopter un grand nombre d'articles sans modification, de revenir sur certaines dispositions introduites par l'Assemblée nationale, le cas échéant en retenant des solutions de compromis, et de compléter le projet de loi afin de parfaire la réforme.

Seule la commission des Affaires culturelles a décidé de se saisir à nouveau pour avis en deuxième lecture. Qu'il soit donc permis à votre rapporteur de remercier une nouvelle fois nos collègues Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, M. Philippe Richert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, M. Georges Gruillot, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, et M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la commission des Finances, pour leur précieuse contribution à nos travaux.

I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : UN APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

En première lecture, le Sénat a souhaité étendre et clarifier les compétences des collectivités territoriales, améliorer leurs conditions d'exercice et préserver un climat de confiance entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale.

A. ÉTENDRE ET CLARIFIER LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Tout en souscrivant aux mesures proposées par le projet de loi initial, le Sénat s'est attaché, dans chaque domaine de compétences concerné par les transferts, à étendre et clarifier, autant que possible, les responsabilités des collectivités territoriales.

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

• *Le développement économique*

Dans le domaine des interventions économiques des collectivités territoriales, le Sénat a **confirmé le rôle de chef de file des régions pour la détermination du régime et l'octroi des 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, et a inclus dans cette liste les **prestations de services (article premier)**.

Il a permis **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 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, des aides aux entreprises en difficulté ou encore des aides au maintien des services en milieu rural (*article premier*).

L'*article 2* a été réécrit afin d'affirmer la **compétence de la région pour l'octroi et la détermination du régime des aides aux entreprises actuellement attribuées par les services déconcentrés de l'Etat**, sous réserve des actions relevant de la solidarité nationale.

- *Le tourisme*

Dans le domaine du tourisme, le Sénat a confié 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*).

Supprimant le renvoi à une ordonnance, il a réformé le **régime des offices de tourisme**, en clarifiant leurs missions et 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*).

- *La formation professionnelle*

Dans le domaine de la formation professionnelle, le Sénat a confié **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 sera tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues (*article 5*).

Ont été transférés aux régions :

- **l'enregistrement des contrats d'apprentissage et des déclarations préalables** auxquelles doivent procéder les entreprises qui souhaitent conclure de tels contrats (*article 5 ter*) ;

- et, **par délégation de l'Etat**, la responsabilité des stages d'accès à l'entreprise (SAE) et des stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) (*article 5 quater*).

La compétence de l'Etat pour **l'apprentissage et la formation professionnelle des Français établis hors de France** a été réaffirmée, le Conseil supérieur des Français de l'étranger ayant la faculté d'arrêter chaque année des orientations en la matière (*article 5 bis*).

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

- *Le développement des infrastructures*

Dans le domaine des infrastructures, le Sénat a affirmé la compétence des **régions**, en association avec l'Etat et en concertation avec les départements, les communes et leurs groupements, pour élaborer un **schéma des infrastructures et des transports** assurant, dans une approche multimodale, la cohérence régionale et interrégionale des itinéraires à grande circulation (*article 12 A*).

Il a prévu que les collectivités territoriales pourraient définir conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier et devraient être associées à la **définition des normes** applicables à la voirie routière (*article 12*).

Ont été rendues éligibles au **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée** les dépenses exposées par les collectivités territoriales et leurs groupements, directement ou par voie de fonds de concours, pour des **opérations d'aménagement** sur le **domaine public routier**, quel qu'en soit le propriétaire (*article 18*).

Le préfet serait tenu de communiquer aux collectivités et groupements de collectivités territoriales sollicitant le **transfert des aérodromes, des ports, des voies et ports fluviaux ainsi que des biens concédés aux sociétés d'aménagement régional** toutes les informations permettant ce transfert en **connaissance de cause** (*articles 22, 24 et 28*).

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourraient transférer aux **départements**, par voie de convention, leur compétence pour créer, aménager et exploiter des **ports de plaisance**. En outre, les départements pourraient continuer à aménager et exploiter les ports de plaisance relevant de leur responsabilité avant la publication de la loi (*article 24*).

Enfin, les régions compétentes pour aménager et exploiter les **cours d'eau et canaux** en deviendraient propriétaires, à leur demande, au terme d'une expérimentation (*article 26*).

- *Les transports en Ile-de-France*

Le Sénat a affirmé la **responsabilité de la région pour la conduite de la politique des déplacements en Ile-de-France** et lui a ouvert la possibilité de participer au financement des opérations de sécurité routière (*article 29 A*).

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

- *La protection de l'environnement*

Dans le domaine de la protection de l'environnement, le Sénat a prévu que les départements et la région Ile-de-France devraient associer à l'élaboration du **plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés** les groupements de collectivités territoriales compétents en la matière (*article 36*).

Par ailleurs, il a autorisé les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à **confier à un département** non seulement la responsabilité du **traitement** et de la mise en décharge **des déchets ultimes** ainsi que des opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent mais également **la maîtrise d'ouvrage des équipements** nécessaires à l'exercice de cette compétence (*article 36*).

3. La solidarité et la santé

- *L'action sociale et médico-sociale*

Le Sénat a conforté le rôle de coordination du département dans le domaine de l'**action sociale et médico-sociale** (*article 39*).

Il a permis aux **départements** d'être **associés** par les régions, dans le cadre de l'élaboration du **schéma régional des formations sociales**, au recensement des besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale (*article 43*).

L'aide financière des régions aux établissements dispensant des formations sociales a été limitée, d'une part, à la prise en charge des dépenses administratives et des frais afférents aux activités pédagogiques, d'autre part, à une contribution aux dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux de ces établissements. Ces derniers pourraient percevoir des frais de scolarité et bénéficier des rémunérations de services, participations des employeurs ou subventions des collectivités publiques (*article 44*).

Enfin, le Sénat a conforté le rôle de chef de file des départements dans la conduite de l'action sociale en faveur des personnes âgées, notamment en leur confiant la responsabilité des **centres locaux d'information et de coordination** (*article 46*).

- *Le logement*

Dans le domaine du logement, le Sénat a prévu le transfert 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, mal logées ou défavorisées (*article 49 A*).

Il a supprimé les conditions de seuil démographique exigées des **communautés de communes** pour pouvoir solliciter une délégation des compétences de l'Etat en matière d'attribution d'**aides à la pierre** (*article 49*).

Les établissements publics de coopération intercommunale bénéficiant d'une telle délégation pourraient gérer directement les crédits de **l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** (*article 49*).

Par ailleurs, le Sénat a prévu la signature de **conventions** entre les établissements publics de coopération intercommunale ou les départements délégataires des aides à la pierre et **l'Agence nationale de rénovation urbaine** pour l'affectation des crédits de cet établissement (*article 49*).

Les départements auraient la responsabilité exclusive de l'élaboration du **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (*article 50*).

Enfin, le Sénat a subordonné le transfert de la responsabilité du **logement des étudiants à une demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale**, compte tenu des charges considérables susceptibles d'être induites par ce transfert, et prévu la **participation** de leurs représentants aux **décisions d'attribution des logements**. Il a également permis à la **région d'Ile-de-France** d'exercer cette compétence si les communes et les établissements publics de coopération intercommunale y renonçaient (*article 51*).

- *La santé*

Dans le domaine de la santé, le Sénat a prévu 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**. Il a en outre fixé à **quatre ans** la durée de cette expérimentation (*article 54*).

Le Sénat a prévu **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*).

Enfin, il a fait obligation au préfet de communiquer aux régions toutes les informations permettant le transfert en connaissance de cause de la responsabilité **des établissements dispensant des formations aux professions paramédicales** (*article 58*).

4. L'éducation et la culture

- *L'éducation*

Dans le domaine de l'éducation, le Sénat a exigé que soit communiqué aux collectivités territoriales un **état des risques d'exposition au plomb, à l'amiante et aux parasites** avant le transfert de la propriété des **bâtiments scolaires** (*article 64*).

L'Etat conserverait la responsabilité des **missions d'encadrement et de surveillance des élèves** des collèges et lycées et la charge des **rémunérations des assistants d'éducation** employés dans ces établissements (*article 67*).

Les liens entre les **chefs d'établissement et les présidents de conseil général ou régional** seraient **renforcés**, les premiers devant rendre compte aux seconds de l'exécution des objectifs qui leur seraient assignés et des moyens qui leur seraient alloués (*article 67*).

Enfin, le Sénat a transféré **aux départements** la responsabilité de la **médecine scolaire** (*article 67 bis*).

- *La culture*

Dans le domaine de la culture, le Sénat a institué une **expérimentation** consistant dans le **prêt des collections du musée national du Louvre aux musées de France relevant des collectivités territoriales** (*article 73 bis*).

Il a clarifié les **responsabilités respectives** des communes, des départements et des régions pour l'organisation et le financement des **établissements d'enseignement spécialisé de musique, de danse et d'art dramatique** (*article 75*).

B. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

Le Sénat s'est attaché, en deuxième lieu, 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 et en donnant des moyens supplémentaires, humains et financiers, aux collectivités territoriales.

1. La suppression des contraintes excessives

Dans l'exercice de leurs responsabilités, les élus locaux sont soumis à de multiples contrôles, juridictionnels, 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.

En conséquence, le Sénat a supprimé **diverses commissions et comités**, sources de pertes de temps et de dépenses inutiles, qu'il s'agisse du comité interministériel de la formation professionnelle et de l'emploi (*article 9*), des commissions locales d'amélioration de l'habitat (*article 49*) ou du conseil scientifique régional de l'inventaire du patrimoine culturel (*article 72*). Il a également supprimé **l'obligation faite au maire de tenir la liste des élèves scolarisés dans la commune** (*article 65*).

Tirant la conséquence de l'adoption de la **loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local**, il a permis aux **collectivités territoriales** d'organiser uniquement 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*).

Il a supprimé l'*article 92*, prévoyant la création d'un **Conseil national d'évaluation des politiques locales**, au motif que la proposition de son président, M. Christian Poncelet, consistant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la décentralisation deviendrait sans objet alors qu'elle mérite d'être étudiée avec attention.

Il a prévu que les **communes et les établissements publics de coopération intercommunale auraient la faculté exercer directement les attributions dévolues aux centres d'action sociale** (*article 100 A*). Cette disposition, introduite à l'initiative de votre commission des Lois, avait pour unique objet de permettre aux petites communes, dont les moyens sont souvent faibles, de remplir leurs obligations légales en matière d'action sociale sans devoir recourir à la structure juridique, particulièrement lourde, de l'établissement public administratif.

Par ailleurs, le Sénat a accéléré **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*).

Enfin, il a prévu qu'un conseil général ou régional ne serait tenu d'inscrire à son ordre du jour une **demande de délégation de compétences d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre** que dans un délai de six mois à compter de la transmission de cette demande, et non pas lors de sa plus prochaine réunion (*article 101*).

2. Une réforme du contrôle de légalité

Considérant que le Parlement ne saurait se dessaisir d'une question aussi importante que celle de la réforme du **contrôle de légalité**, le Sénat a décidé :

- de **supprimer l'article 98**, qui renvoie à une **ordonnance** la réforme du contrôle de légalité ;
- d'**instituer un délai bref de transmission -15 jours- pour les actes individuels** afin de faciliter l'exercice d'un recours gracieux par le préfet (*article 98 bis*) ;
- de **permettre la transmission par voie électronique** au représentant de l'Etat **des actes** des communes, des départements, des régions et de leurs groupements (*article 98 ter*) ;
- 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 et les sanctions prises à l'encontre des fonctionnaires territoriaux, les certificats d'urbanisme, les certificats de conformité et les demandes de permis de construire (*article 98 quater*) ;
- de prévoir un **rappport triennal** et non plus annuel sur l'exercice *a posteriori* du contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales (*article 98 quinques*).

3. L'octroi de moyens supplémentaires, humains et financiers, aux collectivités territoriales

- *Les personnels*

S'agissant des moyens humains, le Sénat a prévu le **transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des emplois pourvus au 31 décembre 2004 sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002**. Les élus locaux ont en effet 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, n'entraînent une diminution du nombre des agents transférés (*article 77*).

Il a prévu l'attribution d'une **compensation financière** aux collectivités territoriales et à leurs groupements **pour les fractions d'emplois** qui ne leur seraient **pas transférées** (*article 77*).

Il a précisé que les **contrats de droit privé** existant dans les services transférés donneraient lieu à **transfert** dans les mêmes conditions que les emplois occupés par des agents non titulaires de droit public, dès lors qu'ils correspondent à la satisfaction d'un besoin permanent aux fins de l'exercice de la compétence transférée (*article 77*).

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 serait établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé après **avis motivé d'une commission nationale de conciliation** (*article 77*).

- *Les moyens financiers*

Le Sénat a prévu le **maintien des financements affectés aux contrats de plan** conclus entre l'Etat et les régions (*article 88*).

Le droit à **compensation des charges de fonctionnement** transférées aux collectivités territoriales serait calculé en fonction de la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. Il s'agissait ainsi d'obtenir une compensation plus loyale des transferts de compétences, dans la mesure où elle serait moins tributaire des réorganisations de services effectuées depuis l'annonce de la nouvelle étape de la décentralisation (*article 88*).

Le Sénat a également prévu la **compensation des charges résultant des créations et extensions de compétences** des collectivités territoriales, conformément à l'article 72-2 de la Constitution (*article 88 bis*).

Enfin, il a renforcé le contrôle des élus locaux sur l'évaluation des charges transférées aux collectivités territoriales en transformant la **commission consultative sur l'évaluation des charges** en une formation restreinte du Comité des finances locales, présidée par un élu local et composée à parité de représentants de la catégorie de collectivités territoriales et des ministères concernés, compétente pour donner un avis non seulement sur le montant mais également sur les modalités d'évaluation des charges (*article 88 A*).

Cette commission serait consultée sur le projet de décret fixant les modalités de calcul du droit à compensation des charges d'investissement transférées aux collectivités territoriales (*article 88*) et sur les modalités de la compensation des charges résultant des créations et extensions de compétences des collectivités territoriales (*article 88 ter*).

C. 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, le Sénat a inséré un article additionnel ayant pour objet de **rappeler** et de **conforter le rôle de la commune** (*article 99 A*).

Il s'est par ailleurs attaché à assouplir les règles régissant la constitution, le fonctionnement et le financement des établissements publics de coopération intercommunale.

1. La constitution des établissements publics de coopération intercommunale

Le Sénat a prévu 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*).

Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre **issu d'une fusion ne pourrait exercer à titre transitoire des compétences facultatives sur une partie seulement de son périmètre** mais devrait décider, lors de la fusion, s'il exerce ces compétences ou les rétrocède à ses communes membres (*article 103*).

Un syndicat mixte aurait la faculté d'adhérer à un autre syndicat mixte (*article 105*).

La modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale serait subordonnée à l'accord de ce dernier (*article 107*).

En cas d'extension de périmètre, le **nombre des sièges** de chaque commune au sein de l'organe délibérant d'une communauté urbaine pourrait être modifié à la **majorité qualifiée** requise pour la création de cet établissement, et non plus à l'unanimité (*article 110*).

Par ailleurs, les **conditions de majorité qualifiée** requises pour l'**extension de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale** ont été alignées sur celles requises pour leur création (*article 117 bis*).

Une commune se détachant d'une autre commune pourrait adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale que celui auquel appartient la commune dont elle se détache (*article 122*).

Enfin, le Sénat a autorisé la **constitution de syndicats mixtes** entre les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements et les collectivités territoriales étrangères ou leurs groupements, dans le cadre de la **coopération transfrontalière** (*article 125 ter*).

2. Le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale

Le Sénat a prévu **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 a **posé le principe de la réversibilité de ce transfert**, à tout moment, selon les règles prévues pour sa mise en place (*article 111*).

Il a **doublé les délais** imposés aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération 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. Dans un souci de sécurité juridique, il a étendu cette **obligation aux communautés de communes** (*article 112*).

Il a prévu que les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée n'exerceraient, en matière de **développement économique** (*article 120*) et d'**aménagement rural** (*article 121 ter*), que les compétences d'**intérêt communautaire**.

Les **conventions** passées entre les **communautés urbaines** et les **communautés d'agglomération**, d'une part, leurs **communes membres**, d'autre part, pour la **gestion d'équipements** relevant de leurs compétences pourraient être passées **sans formalités préalables** (*article 125 bis*).

Il en irait de même des **conventions de mise à disposition de services** entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres (*article 113*).

Par ailleurs, le Sénat a étendu aux **communautés de communes** et aux **communautés d'agglomération** la possibilité reconnue aux communautés urbaines de mettre en place une **gestion unifiée** de leur personnel et de celui de leurs communes membres (*article 113*).

Il a autorisé les **mises à disposition de services** entre un **syndicat mixte** composé exclusivement de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale **et ses membres** (*article 113*).

3. Les relations financières entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale

Le Sénat a confié aux conseils municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale le soin de fixer le montant de l'**attribution de compensation** que ce dernier leur verse (*article 123*).

Un établissement public de coopération intercommunale serait tenu de consacrer la moitié de la **dotation de solidarité communautaire** à un objectif exclusif de péréquation mais serait entièrement libre de l'affectation de l'autre moitié (*article 124*).

Le Sénat a supprimé toute restriction au versement d'un **fonds de concours** entre une commune et l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient pour financer la réalisation d'équipements (*article 125*).

Enfin, il a rendu les **dispositions relatives aux communes et à l'intercommunalité applicables à compter de la publication de la loi**, et non du 1^{er} janvier 2005 (*article 126*).

II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE : UN ACCORD SUR L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA RÉFORME

En première lecture, l'Assemblée nationale a souscrit à l'économie générale de la réforme proposée et à la plupart des modifications opérées par le Sénat. Ainsi, 330 des 472 amendements adoptés par ce dernier ont été retenus sans modification et 95 avec modifications. Quelques dispositions symboliques et controversées ont été supprimées, sans que l'accord qui existe entre les deux assemblées soit remis en cause. Enfin, les députés ont apporté d'utiles compléments au texte adopté par le Sénat.

A. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

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

L'Assemblée nationale a confirmé le choix de la **région** comme **chef de file en matière économique** (*articles premier et 2*).

En matière de formation professionnelle, elle a **supprimé la délégation** aux régions des stages d'insertion et de formation à l'emploi (**SIFE**) et des stages d'accès à l'entreprise (**SAE**), renvoyant cette question au projet de loi de mobilisation pour l'emploi (*article 5 quater*).

Dans le domaine du **tourisme**, l'Assemblée nationale a préféré **confier aux départements le classement des équipements touristiques**. Telle était d'ailleurs l'option retenue dans le projet de loi initial (*article 3*).

2. Les infrastructures

L'Assemblée nationale a, pour l'essentiel, approuvé le dispositif relatif au transfert des routes nationales aux départements et des grands équipements - ports, aéroports, canaux – à l'ensemble des collectivités territoriales.

Elle a néanmoins jugé préférable de **supprimer la faculté d'instituer des péages sur les routes express** (*article 14*).

Dans le droit fil de ce qu'avait proposé le Sénat, elle a clairement établi l'obligation pour l'Etat de réaliser toutes les opérations sur le domaine public routier inscrites aux quatrièmes **contrats de plan**, dans la limite des enveloppes financières prévues.

De même, elle a exigé un **diagnostic sur les ports, aéroports ainsi que les ports fluviaux et canaux susceptibles d'être transférés** (*articles 22, 24 et 26*).

L'Assemblée nationale a confié la **présidence du syndicat des transports de l'Ile-de-France** au président du conseil régional. Ce dernier pourrait, le cas échéant, se faire remplacer par un représentant qu'il désignerait parmi les conseillers régionaux siégeant au conseil d'administration. Les statuts du syndicat resteraient élaborés et modifiés par décret en Conseil d'Etat mais après avis de la région et des départements d'Ile-de-France (*article 29*).

3. L'action sociale, le logement et la santé

Revenant sur le transfert au maire envisagé par le Sénat, l'Assemblée nationale a prévu une **délégation du contingent préfectoral** aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements délégataires des aides à la pierre, le représentant de l'Etat disposant d'un pouvoir de substitution (*article 49 A*).

Elle a rétabli les **conditions démographiques exigées des communautés de communes pour pouvoir solliciter une délégation des aides à la pierre** (*article 49*).

L'Assemblée nationale a institué un dispositif de **conventionnement global du patrimoine des organismes d'habitations à loyer modéré** (*article 49 bis*).

Elle a rétabli la co-gestion par l'Etat et le département du **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (*article 50*).

Les dispositions déconcentrées réservant aux communes de moins de 10.000 habitants le bénéfice d'une **instruction des permis de construire** par les services déconcentrés de l'Etat ont été supprimées (*article 52*).

Dans le domaine de la **santé**, l'Assemblée nationale a confirmé la recentralisation de la compétence de prévention des grandes maladies, jusqu'alors exercée par les départements. Ces derniers pourraient toutefois se voir déléguer cette compétence par l'Etat (*article 56*).

4. L'éducation et la culture

L'Assemblée nationale a rétabli la **convention entre la région ou le département et l'établissement scolaire** pour préciser les modalités de gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges (*article 67*).

Elle a, en outre, apporté des **précisions sur le rôle des chefs d'établissement** et prévu des rapports au Parlement sur l'évolution annuelle et sur les efforts de rééquilibrage des effectifs de TOS entre académies (*article 67*).

Sur proposition du Gouvernement, elle a remis en cause le **transfert de la médecine scolaire** aux départements (*article 67 bis*).

5. Le sport

L'Assemblée nationale a inséré plusieurs articles additionnels relatifs aux compétences des collectivités territoriales dans le domaine du sport et prévoyant :

- l'utilisation possible du produit de la **taxe départementale des espaces naturels sensibles** pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion d'espaces dédiés aux sports de nature (*article 76 bis*) ;
- la création d'une **conférence régionale de développement du sport** placée auprès du président du conseil régional (*article 76 ter*) ;
- la modification du **plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature** (*article 76 quater*) ;
- la vocation du département à **favoriser la pratique du sport par les personnes souffrant d'un handicap** ou rencontrant des difficultés sociales (*article 76 quinques*).

B. LES TRANSFERTS DE PERSONNELS, LES COMPENSATIONS FINANCIÈRES ET L'ÉVALUATION

1. Les transferts de personnels

L'Assemblée nationale a **confirmé le choix du Sénat pour les dates de prise en compte des effectifs transférés** : le 31 décembre de l'année précédant les transferts de compétences - le 31 décembre 2004 dans la plupart des cas - sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.

Elle a prévu la présentation à la commission consultative d'évaluation des charges d'un **bilan portant sur l'évolution entre 2002 et 2004 des emplois de l'Etat concernés par les transferts de compétences**.

L'Assemblée nationale a étendu le champ du **rappor annuel de la commission consultative d'évaluation des charges** transférées aux collectivités territoriales aux conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences (*article 88 A*).

Le Gouvernement devrait, enfin, remettre un rapport au Parlement évaluant les conséquences de l'intégration dans la fonction publique territoriale des personnels transférés sur l'équilibre du régime de retraite de la **Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**.

L'Assemblée nationale a par ailleurs pris en compte la **situation des personnels des associations travaillant à la réalisation de l'inventaire général** du patrimoine culturel, dont les contrats de travail pourraient être repris par les régions.

2. Les compensations financières

L'Assemblée nationale a **confirmé les références retenues par le Sénat pour le calcul des compensations financières**, c'est-à-dire la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédent le transfert pour les charges de fonctionnement et sur une période d'au moins cinq ans précédent le transfert pour les dépenses d'investissement (*article 88*).

Elle a par ailleurs retranscrit la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel obligeant l'Etat à **maintenir le niveau de la compensation financière en cas de diminution des recettes fiscales précédemment transférées**. Il reviendrait au Comité des finances locales d'établir un rapport sur les diminutions de recettes et sur les mesures de compensation prises pour y remédier (*article 88*).

3. Participation des électeurs et évaluation des politiques locales

L'Assemblée nationale a rétabli les dispositions relatives aux **consultations locales** que le Sénat avait supprimées parce qu'il préférait s'en tenir aux seuls référendums décisionnels désormais prévus par la Constitution et la loi organique du 1^{er} août 2003 (*article 90*).

De même, elle a rétabli le **dispositif d'évaluation des politiques publiques** menées au plan local, supprimé par le Sénat (*article 92*).

Confirmant les dispositions du titre VIII relatives aux missions et à l'organisation de l'Etat, sous réserve de plusieurs précisions, l'Assemblée nationale a prévu expressément la **faculté pour le préfet de demander à tout moment communication d'un acte d'une collectivité territoriale** qui ne serait pas soumis à l'obligation de transmission. Le préfet pourrait également le déferer, le cas échéant, dans les deux mois à compter de la transmission, à la condition de formuler sa demande dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de l'acte (*article 98 quater*).

C. LES COMMUNES ET L'INTERCOMMUNALITÉ

L'Assemblée nationale a accepté les principes énoncés par le Sénat réaffirmant le **rôle des communes** dans l'organisation décentralisée de la République (*article 99 A*).

Elle a rétabli le **caractère obligatoire de la création des centres d'action sociale** (*article 100 bis*).

Elle a exigé une motivation de la délibération par laquelle un conseil général ou régional se prononce sur un **appel à compétences** d'un établissement public de coopération intercommunale (*article 101*).

L'Assemblée nationale a confirmé la possibilité de transférer une partie des **pouvoirs de police administrative des maires** au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont leur commune est membre, en énumérant de manière exhaustive ces pouvoirs de police : assainissement, élimination des déchets ménagers, stationnement des gens du voyage, manifestations culturelles et sportives (*article 101*).

Elle a simplifié les modalités d'attribution de la **dotation de solidarité communautaire**, en renforçant la liberté des élus locaux dans la définition des critères (*article 124*).

Elle a confié au conseil communautaire statuant à l'unanimité, et non plus aux communes membres, le soin de fixer le montant de l'**attribution de compensation** et les conditions de sa révision (*article 123*).

L'Assemblée nationale a rétabli la possibilité de **fonds de concours** entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres pour le fonctionnement (*article 125*).

Elle a intégré dans le droit interne, sous la dénomination de **districts européens**, les groupements locaux de coopération transfrontalière, actuellement prévus par l'accord de Karlsruhe pour les seules relations franco-allemandes (*article 125 ter*).

Enfin, l’Assemblée nationale a créé une **conférence des exécutifs**, instance de concertation destinée à harmoniser les positions des différents niveaux de collectivités. Composée des « *membres de l’exécutif régional, des membres de l’exécutif départemental et des communautés urbaines* », cette instance devrait se réunir au moins une fois par an, à l’initiative du président du conseil régional (*article 127*).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : PERMETTRE UNE ADOPTION RAPIDE DU PROJET DE LOI TOUT EN AMÉLIORANT LA RÉFORME PROPOSÉE

Votre commission vous propose, en premier lieu, d’adopter sans modification les articles restant en discussion pouvant faire l’objet d’un accord entre les deux assemblées et de maintenir la suppression de certaines dispositions introduites par le Sénat mais remises en cause par l’Assemblée nationale à l’issue de la première lecture, en deuxième lieu, de poursuivre la navette sur les dispositions faisant encore l’objet de divergences, en dernier lieu, de préciser et de compléter le projet de loi.

A. ADOPTER SANS MODIFICATION LES DISPOSITIONS POUVANT FAIRE L’OBJET D’UN ACCORD

Un grand nombre d’articles restant en discussion à l’issue de la première lecture peuvent être adoptés sans modification, dans la mesure où les rédactions retenues par les deux assemblées sont très proches. Dans un souci de conciliation, votre commission vous propose par ailleurs de maintenir la suppression de certains articles introduits par le Sénat mais supprimés par l’Assemblée nationale.

1. Des votes conformes

Votre commission vous propose d’adopter sans modification les dispositions concernant :

- le **développement économique**, même si votre commission a pris note de la crainte exprimée par les départements et les communes de ne plus être en mesure de contribuer au développement ou au maintien de l’activité et des emplois sur leur territoire (*article premier*) ;

- la **formation professionnelle** (*articles 5A à 11*) ;

- la **protection judiciaire de la jeunesse** (*article 48*) ;

- l'**environnement** (*article 36*) ;
- l'**action sociale** (*articles 40, 41, 42, 43 et 47*) ;
- la **santé** (*articles 53, 56, 57, 58*) ;
- le **transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service** des collèges et lycées aux départements et aux régions (*article 67*) ;
- la **culture** (*articles 72 bis, 73, 74, 74 ter, 75*).

2. Des suppressions conformes

Dans un souci de **conciliation** avec l'Assemblée nationale, votre commission vous propose en outre :

- de **laisser à l'Etat** la responsabilité des **stages d'accès à l'entreprise** et des **stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi** (*article 5 quater*) ;
- de **maintenir la compétence de l'Etat** à l'égard de la **médecine scolaire** (*article 67 bis*) ;
- de **conserver l'obligation** faite aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale **de créer des centres d'action sociale** (*article 100 bis*).

B. POURSUIVRE LA NAVETTE SUR LES DISPOSITIONS FAISANT ENCORE L'OBJET D'UNE DIVERGENCE

Votre commission vous propose, en deuxième lieu, de revenir sur certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, soit en retenant des solutions de compromis, soit en rétablissant le texte voté par le Sénat en première lecture, soit par voie d'amendements de suppression.

1. Proposer des solutions de compromis

Dans un souci de conciliation avec l'Assemblée nationale, votre commission vous propose :

- de **maintenir la compétence de l'Etat pour le classement des équipements touristiques**, compte tenu du faible attrait des départements et des régions pour cette compétence (*article 3*) ;
- de **maintenir l'interdiction** d'instituer des **péages** sur les routes express (*article 14*) ;

- d'instituer une **obligation de transmission au préfet des projets de modification** des caractéristiques techniques **des voies classées en route à grande circulation** et des mesures susceptibles de rendre ces routes improches à leur destination (*article 16*) ;

- de permettre au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat de se voir déléguer, sous le contrôle du préfet, le contingent de réservation de logements sociaux dont ce dernier dispose (*article 49 A*) ;

- de maintenir la compétence de l'Etat pour élaborer conjointement avec le département le **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (*article 50*) ;

- de prévoir que l'**allocation différentielle de fin de mandat** doit être versée à l'issue de ce dernier, sauf lorsqu'il y a été mis fin en application des règles interdisant le cumul des fonctions électives (*article 126 B*).

2. Rétablir certaines mesures retenues par le Sénat en première lecture

En revanche, votre commission vous propose, comme en première lecture :

- de supprimer la participation de représentants des collectivités ou groupements ayant reçu une délégation de compétence au conseil d'administration du **syndicat des transports d'Ile-de-France** (*article 29*) ;

- de permettre à l'**ensemble des communautés de communes**, sans condition de seuil, de solliciter une **délégation des aides à la pierre**, dès lors qu'elles ont élaboré un programme local de l'habitat (*article 49*) ;

- de rétablir un dispositif permettant le **prêt** aux musées de France relevant des collectivités territoriales **des collections** appartenant à l'Etat en l'étendant aux collections de l'**ensemble des musées nationaux** (*article 73 bis*) ;

- de supprimer la possibilité offerte aux collectivités territoriales d'organiser des **consultations locales**, dans la mesure où elles peuvent désormais organiser des référendums décisionnels (*article 90*) ;

- de supprimer les dispositions relatives à l'**évaluation des politiques locales** et prévoyant la création d'un **Conseil national des politiques publiques locales** (*article 92*) ;

- de prévoir que l'**intérêt communautaire** qui s'attache à l'exercice d'une compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale doit être défini dans un délai de deux ans pour les nouveaux établissements et d'un an pour les établissements existants, faute de quoi l'établissement exerce l'intégralité de la compétence (*article 112*) ;

- de prévoir, afin d'obtenir des explications claires de la part du Gouvernement, que les **conventions** passées entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres **pour la mise à disposition de services ou la gestion d'équipements ne sont pas soumises au droit de la commande publique** (*articles 113 et 125 bis*).

3. Supprimer certaines dispositions introduites par l'Assemblée nationale

Votre commission vous propose de supprimer certaines dispositions introduites par l'Assemblée nationale. Il s'agit de celles :

- relatives aux **taxes de séjour** (*articles 4 ter à 4 quinquies*) ;

- prévoyant la création d'une **conférence régionale de développement du sport** placée auprès du président du conseil régional (*article 76 ter*) ;

- relatives au **plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et au rôle du département en matière d'accès aux sports des personnes handicapées rencontrant des difficultés sociales** (*articles 76 quater, 76 quinquies et 76 sexies*) ;

- instituant de nouvelles **incompatibilités** (*articles 100 ter A et 125 sexies*) ;

- permettant aux établissements publics de coopération intercommunale dont les cotisations sont fiscalisées de recruter des **agents de police municipale** (*article 111 bis*) ;

- obligeant le président d'un établissement public de coopération intercommunale à adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre une **communication sur les flux financiers** intervenant au sein de l'établissement (*article 116 bis*) ;

- habilitant le Gouvernement à prendre par **ordonnance** les mesures nécessaires pour **faciliter l'engagement des travaux** menés par les collectivités territoriales et **alléger les règles applicables aux procédures d'enquête publique**, ces dispositions figurant en effet dans le projet de loi de simplification du droit adopté par l'Assemblée nationale le 10 juin 2004 (*article 125 decies*) ;

- créant une instance de concertation entre les régions, d'une part, les départements et les communautés urbaines situés sur leur territoire, d'autre part, dénommée **conférence des exécutifs** ou conférence régionale territoriale (*article 127*).

C. PRÉCISER ET COMPLÉTER LE PROJET DE LOI

Certaines dispositions, même si elles ne font l'objet d'aucune divergence entre les deux assemblées, méritent encore d'être précisées. Par ailleurs, votre commission vous propose de compléter le projet de loi par quelques mesures nouvelles.

1. Préciser certaines dispositions

Votre commission vous soumet plusieurs amendements de précision ayant pour objet :

- de permettre aux collectivités territoriales chargées à titre expérimental des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des **fonds structurels européens** de déléguer au **Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles** les fonctions d'autorité de paiement (*article 35*) ;

- d'**élargir les possibilités offertes aux communes pour financer le logement social** même lorsqu'elles ont transféré leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale, en autorisant les cautionnements outre les garanties d'emprunts, en rendant éligibles non seulement les opérations de construction, mais également les opérations d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux (*article 49 ter*) ;

- de prévoir la **participation financière**, par voie de convention, des **opérateurs de services téléphoniques aux fonds de solidarité pour le logement** (*article 50*) ;

- de spécifier que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ayant décidé d'assumer la responsabilité du **logement des étudiants** pourront confier à l'organisme de leur choix la gestion des logements construits après le transfert de compétence (*article 51*) ;

- de préciser les modalités de **participation, avec voix consultative, des représentants des communes associées** au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (*article 107 A*) ;

- de permettre le versement de **fonds de concours** entre une commune et l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient, dès lors que leur montant n'excède pas la part de financement effectivement assurée par le bénéficiaire, c'est-à-dire déduction faite des subventions reçues (*article 125*).

2. Introduire des dispositions nouvelles

Enfin, votre commission vous propose de compléter la réforme en prévoyant :

- d'instituer une **procédure de modification du programme local de l'habitat** dans la mesure où, en l'état actuel du droit, toute modification de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale implique de recommencer toute la procédure (*article 49*) ;
- de prévoir la **représentation des sociétés d'économie mixte** au sein du **conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine** (*article additionnel après l'article 49*) ;
- de **limiter les hausses annuelles de loyer que peuvent pratiquer les organismes d'habitations à loyer modéré** ayant conclu une convention globale de patrimoine (*article 49 bis*) ;
- d'étendre aux **sociétés d'économie mixte la possibilité de conclure une convention globale de patrimoine** et de les soumettre au **même régime d'encadrement des loyers que les organismes d'habitations à loyer modéré** (*article 49 bis*) ;
- d'autoriser le **transfert**, à l'unanimité des maires, de leurs **pouvoirs de police en matière de voirie au président de l'établissement public de coopération intercommunale** dont leurs communes sont membres (*article 111*) ;
- de **permettre aux communes membres d'une communauté d'agglomération de s'en retirer pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre** (*article additionnel après l'article 117*) ;
- de **supprimer l'obligation de remplacer les délégués de la commune dans les organismes extérieurs après l'élection d'un nouveau maire**, le conseil municipal conservant en effet la possibilité de modifier sa représentation dans les organismes extérieurs s'il le juge utile (*article additionnel avant l'article 126 A*).

*

* * *

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.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En première lecture, le Sénat avait adopté un amendement d'ordre rédactionnel tendant à mentionner le tourisme avant la formation professionnelle dans l'intitulé du titre premier du projet de loi, afin de le mettre en cohérence avec l'ordre des thèmes traités. Présenté par votre commission des Lois, cet amendement avait reçu l'avis favorable du Gouvernement.

Sur proposition de M. Jacques Le Guen, l'Assemblée nationale a souhaité faire référence à l'*« organisation territoriale de l'économie touristique »* plutôt qu'au tourisme. Il s'agissait, selon M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, de donner *« un sens à la territorialisation de l'économie touristique »*. L'amendement a été adopté avec l'accord de la commission des Lois mais contre l'avis du Gouvernement.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de rétablir la rédaction retenue par le Sénat en première lecture, l'intitulé proposé par l'Assemblée nationale étant en effet peu en rapport avec l'objet des articles du projet de loi qui ont trait aux compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales dans le domaine du tourisme.

Elle vous propose d'adopter l'intitulé du titre premier **ainsi modifié**.

CHAPITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

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 des interventions des collectivités territoriales.

Le premier paragraphe (I) tend à 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 ». Il a été adopté sans modification par les deux assemblées en première lecture.

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

Le projet de loi initial prévoyait que ce document serait élaboré en concertation avec les autres collectivités territoriales puis adopté après avis des chambres consulaires.

Sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires économiques et avec l'avis favorable du Gouvernement, le **Sénat** avait, en premier lieu, imposé aux chambres consulaires de se prononcer dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet de schéma, faute de quoi leur avis aurait été réputé favorable.

L'Assemblée nationale a supprimé l'obligation faite aux conseils régionaux de recueillir l'avis des chambres consulaires.

Dans un premier temps, sa commission des Lois avait présenté un amendement, cosigné par M. André Chassaigne et les membres du groupe communistes et républicains, tendant à prévoir la consultation non seulement des chambres consulaires mais également des organisations syndicales représentatives.

M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, s'y est opposé en faisant valoir que la multiplication des consultations exposait les conseils régionaux à un risque d'annulation de leur schéma, en cas de vice de procédure, et affaiblissait le rôle des conseils économiques et sociaux

régionaux. Il a observé que des représentants des organisations syndicales et des chambres consulaires siégeaient au sein de ces instances, qui devraient obligatoirement être consultées sur le projet de schéma en application de l'article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales.

En conséquence, M. Pascal Clément, président de la commission des Lois, a présenté un amendement tendant à supprimer l'obligation faite aux conseils régionaux de recueillir l'avis des chambres consulaires et à imposer à ces dernières un délai pour se prononcer.

Votre commission des Lois est sensible à l'analyse du Gouvernement. En conséquence, elle vous propose de retenir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

A l'initiative de M. Jean-Jacques Queyranne et des membres du groupe socialiste, d'une part, de MM. Yves Bur et Alain Juppé, d'autre part, l'Assemblée nationale a prévu, contre l'avis de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, que le schéma régional de développement économique devrait prendre en compte les **orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux** du territoire concerné. M. Jean-Pierre Balligand a souligné qu'il fallait « *permettre aux villes qui pèsent pour beaucoup dans le développement économique national [...] d'être associées au dispositif.* »

En outre, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré un nouvel alinéa dans le texte proposé pour l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales afin de **définir le rôle du schéma de développement économique régional**. Il consisterait à :

- déterminer les orientations stratégiques de la région en matière économique ;
- promouvoir un développement économique équilibré de la région ;
- développer l'attractivité de son territoire ;
- prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat avait souhaité, d'une part, inscrire à l'article L. 1511-1 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, d'autre part, soumettre

à cette obligation l'ensemble des aides accordées et non les seules aides indirectes réglementées. L'Assemblée nationale a adopté sans modification cette disposition.

Le Sénat avait par ailleurs précisé, à l'initiative de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires économiques et avec l'accord du Gouvernement, que le **rappo**rt 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 initial n'était pas très claire sur ce point et pouvait 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.

Sur proposition de notre collègue M. Eric Doligé, approuvée par votre commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat avait précisé que le rapport serait également communiqué, à leur demande, aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités territoriales situés sur le territoire de la région.

Tout en approuvant ces précisions, l'**Assemblée nationale** a souhaité, selon les termes employés par le rapporteur de sa commission des Lois, mettre en valeur la responsabilité de la région dans l'élaboration de ce document et imposer aux autres collectivités territoriales et à leurs groupements de transmettre, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente.

La rédaction retenue, qui comporte trois alinéas alors que celle du Sénat n'en comptait qu'un, précise en outre que le rapport permet à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire, présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales. Proposée par la commission des Lois de l'Assemblée, elle a reçu l'avis favorable du Gouvernement.

Enfin, le projet de loi initial prévoyait qu'en **cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région**, le président du conseil régional aurait l'obligation, de sa propre initiative ou à la demande du préfet, d'une part, d'organiser une **concertation** avec les présidents des conseils généraux, les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés, d'autre part, d'inscrire la question à l'ordre du jour de la plus proche réunion du conseil régional ou de sa commission permanente.

Sur proposition de notre collègue M. Eric Doligé, le **Sénat** avait prévu, avec l'accord du Gouvernement, que les avis des présidents de conseil général, des maires et des présidents des groupements de collectivités

territoriales intéressés seraient communiqués au cours de ce débat. Votre commission des Lois avait, pour sa part, exprimé la crainte que cette obligation nuise à la rapidité de la procédure.

Sur proposition de M. Alain Gest et de plusieurs de ses collègues, et avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a précisé que les propositions des présidents de conseil général, des maires et des présidents des groupements de collectivités territoriales, à l'instar de leurs avis, devraient être communiquées lors de la réunion du conseil régional ou de sa commission permanente.

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 matière d'aides aux entreprises.

En première lecture, le **Sénat** avait adopté trois amendements de précision présentés par votre commission des Lois et de votre commission des Affaires économiques et acceptés par le Gouvernement.

L'**Assemblée nationale** a adopté, à son tour, deux amendements rédactionnels, présentés par sa commission des Lois et acceptés par le Gouvernement.

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**.

Le cinquième paragraphe (V) tend à modifier l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales afin 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. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait en outre que ces aides devraient « tenir compte » des orientations du schéma régional de développement économique élaboré par le conseil régional.

Sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires économiques, et avec l'accord du Gouvernement, le **Sénat** avait précisé, dans le texte proposé pour l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, 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. A l'initiative de notre collègue M. Gérard Longuet, et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il l'avait étendu aux **prestations de service**.

A l'initiative de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, il avait indiqué plus explicitement, d'une part, que les départements, les communes et leurs groupements ne pourraient participer au financement de ces aides qu'à la condition d'avoir passé une convention avec la région¹, d'autre part, qu'ils pourraient 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, les autres types d'aides, en particulier les aides aux entreprises en difficulté ou au maintien des services en milieu rural².

Sur proposition de sa commission des Lois et de Mme Valérie Pécresse, approuvée par le Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a prévu, dans le texte proposé pour l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, **qu'en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aide pourrait le mettre en œuvre.**

Alors que MM. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur, et Pascal Clément, président, s'étaient inquiétés d'une remise en cause du rôle de chef de file dévolu à la région en matière de développement économique, Mme Valérie Pécresse, M. Robert Pandraud et M. Xavier de Roux ont souligné, en commission, qu'il s'agirait d'une délégation de compétence librement consentie par la région.

De fait, cette disposition clarifie davantage qu'elle ne bouleverse le droit en vigueur. Dans son rapport de première lecture, votre rapporteur avait ainsi rappelé les termes d'une circulaire du 16 janvier 2003, émanant du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales :

« 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.

¹ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

² Articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

« 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 dispositif retenu par l'Assemblée nationale permet de donner une assise juridique plus solide à ces pratiques.

Le sixième paragraphe (VI) 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.

En première lecture, le **Sénat** avait adopté un amendement rédactionnel présenté par votre commission des Lois et accepté par le Gouvernement.

L'**Assemblée nationale**, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, a utilement précisé que le projet de convention puis, le cas échéant, une copie de la convention devraient être portés à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'Etat dans la région.

Elle a adopté sans modification les paragraphes VII et VIII, ajoutés par le Sénat en première lecture à l'initiative de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires économiques, avec l'accord du Gouvernement, afin de tirer la conséquence de la suppression de la distinction entre aides directes et aides indirectes au chapitre premier du titre V du livre II de la deuxième partie, au chapitre premier du 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.

L'examen en première lecture du présent article par le Sénat et l'Assemblée nationale a mis en lumière la crainte des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale que le renforcement de la compétence des régions en matière de développement économique ne les prive de la possibilité de développer ou maintenir l'activité et les emplois sur leur territoire. Les multiples modifications de la législation intervenues depuis quelques années dans ce domaine témoignent de la difficulté de trouver un équilibre satisfaisant entre les exigences de cohérence et celle de proximité des politiques publiques.

Compte tenu de l'absence de divergences de vues entre le Sénat et l'Assemblée nationale en première lecture, votre commission vous propose d'adopter l'article premier **sans modification**.

Article 2 bis (nouveau)
(art. L. 141-1-1 et L. 141-1-2 nouveaux du code de l'urbanisme)
Modification du schéma directeur de la région d'Ile-de-France

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois et de Mme Valérie Pécresse et avec l'accord du Gouvernement, a pour objet d'insérer deux articles L. 141-1-1 et L. 141-1-2 dans le code de l'urbanisme permettant la modification du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

1. Le droit en vigueur

L'Ile-de-France, la Corse et les quatre régions d'outre-mer sont soumises à un régime spécifique en matière de documents d'urbanisme qui prévoit **trois niveaux de planification** au lieu de deux.

Aux plans locaux d'urbanisme et aux schémas de cohérence territoriale, prévus pour l'ensemble du territoire par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains en remplacement des plans d'occupation des sols et des schémas directeurs, se superposent un schéma directeur de la région d'Ile-de-France, un plan d'aménagement et de développement durable de Corse ainsi qu'un schéma d'aménagement régional en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion.

Aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, le **schéma directeur de la région d'Ile-de-France** a pour **objet** de déterminer la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

Il a les mêmes **effets** que les directives territoriales d'aménagement mais doit être compatible avec ces directives lorsqu'elles s'appliquent sur tout ou partie du territoire régional. Dès lors, les schémas de cohérence territoriale ou les schémas directeurs, les plans locaux d'urbanisme ou les plans d'occupation des sols et les cartes communales doivent être compatibles avec ses dispositions. En revanche, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national. Il doit également prendre en compte les orientations des schémas des services collectifs institués à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et les schémas sectoriels institués par le chapitre V du titre Ier de la même loi.

Enfin, pour éviter la coexistence de deux documents dont les objets seraient voisins, il est prévu que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France tient lieu de schéma régional au sens de l'article 34 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.

Avant la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France était établi sous la responsabilité du préfet de région, avec la participation de représentants du conseil régional, du conseil économique et social régional et des préfets des départements concernés. Le schéma était ensuite soumis pour avis au conseil de Paris, aux sept conseils généraux et au conseil régional, avant d'être approuvé par décret. Ce décret devait être pris en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable du conseil régional ou d'un ou plusieurs conseils généraux représentant le quart au moins de la population. L'actuel schéma directeur de la région d'Ile-de-France, approuvé par un décret du 26 avril 1994, a été établi selon cette **procédure**.

La loi du 4 février 1995 a institué, selon les termes du rapport de nos collègues MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault et Claude Belot au nom de la commission spéciale constituée par le Sénat à l'époque, « *une procédure décentralisée au profit de la région d'Ile-de-France tout en prévoyant un contrôle de l'Etat destiné à assurer le respect de l'intérêt général et l'application du principe selon lequel – le SDRIF ayant valeur contraignante à l'égard des documents d'urbanisme locaux – aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre*¹. »

¹ Rapport n° 35 (1994-1995) de MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault et Claude Belot au nom de la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, page 43.

En effet, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France est **désormais élaboré par la région, en association avec l'Etat**. Tous deux peuvent en prendre l'initiative. Le conseil régional doit tout d'abord recueillir les propositions des conseils généraux intéressés, du conseil économique et social régional et des chambres consulaires puis leur soumettre pour avis son projet de schéma. Le projet et les avis sont alors **mis à la disposition du public** pendant deux mois. Ce n'est qu'au terme de cette procédure que le conseil régional peut adopter le schéma directeur. Toutefois, pour entrer en vigueur, le document doit encore être **approuvé par décret en Conseil d'Etat**.

En sus de ce **pouvoir de blocage**, l'Etat a la **faculté d'imposer la révision du schéma directeur**. La procédure de révision doit être ouverte par un décret en Conseil d'Etat qui en détermine l'objet. La révision doit être effectuée par le conseil régional selon la procédure suivie pour l'élaboration du schéma. Toutefois, elle peut être opérée par un décret en Conseil d'Etat soit en cas de carence de la région dans un délai d'un an à compter de sa saisine par le préfet, soit sans délai en cas d'urgence constatée par décret en Conseil des ministres.

La procédure d'élaboration des **schémas d'aménagement des régions d'outre-mer**, définie aux articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du code général des collectivités territoriales, est sensiblement la même et le rôle de l'Etat tout aussi important.

En revanche, le **plan d'aménagement et de développement durable de Corse** créé par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse en remplacement du schéma d'aménagement et du plan de développement, est élaboré par le conseil exécutif de Corse, en association avec l'Etat, les départements, les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, les chambres consulaires et, le cas échéant, des organisations professionnelles. Le préfet de Corse porte à la connaissance du conseil exécutif les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national afin qu'ils soient pris en compte dans le plan. Le projet arrêté par le conseil exécutif doit être soumis à divers avis avant d'être adopté par l'Assemblée de Corse. Enfin, avant d'être définitivement approuvé par cette dernière, il doit être soumis à enquête publique. Il peut être révisé selon les mêmes modalités.

Le présent article a pour objet de remédier à la lourdeur de la procédure de révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, qui n'a d'ailleurs jamais été mise en œuvre, en prévoyant deux cas de modification inspirés du régime des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, lui-même assoupli par la loi n° 2003-590 « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003.

2. Le dispositif proposé

Le texte proposé pour insérer un article L. 141-1-1 dans le code de l'urbanisme tend ainsi à instituer, en sus de la procédure de révision, une **procédure de modification**, plus souple que celle-ci, **dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du schéma**.

Cette condition de fond est analogue à celle prévue par les articles L. 122-13 et L. 123-13 du code de l'urbanisme pour la modification des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

S'agissant de la procédure, l'**initiative** de la modification reviendrait au président du conseil régional et à l'Etat sans qu'il soit précisé si l'on s'agit du préfet de région.

Le projet de modification devrait être soumis pour **avis** aux conseils généraux, au conseil économique et social régional et aux chambres consulaires, qui doivent déjà être consultés lors de l'élaboration et de la révision du schéma. Par parallélisme des formes, il devrait incomber au conseil régional d'élaborer un projet de modification et de procéder aux consultations. Toutefois, rien n'est indiqué dans le texte proposé par le présent article. Celui-ci précise en revanche, à l'instar de ce qui est prévu pour la modification des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, que les avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de modification.

Le projet de modification, assorti des avis le concernant, devrait alors être soumis à **enquête publique**. De ce point de vue, la procédure est bien plus lourde que pour l'élaboration ou la révision du schéma directeur, puisque le document doit alors simplement être mis à la disposition du public pendant deux mois.

L'entrée en vigueur de la modification serait subordonnée à la double approbation du conseil régional puis de l'« autorité administrative », c'est-à-dire le représentant de l'Etat dans la région. La procédure serait donc déconcentrée, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat n'étant requise qu'en cas d'opposition d'un département.

Le texte proposé pour insérer un article L. 141-1-2 dans le code de l'urbanisme a pour objet de prévoir que **la déclaration d'utilité publique ou la déclaration de projet d'une opération** qui n'est pas compatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France peut intervenir et **emporte modification de ce document** sous deux conditions :

- l'enquête publique concernant cette opération doit avoir porté à la fois sur l'utilité publique de l'opération et la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence ;

- l'acte déclaratif d'utilité publique ou la déclaration de projet doit être pris après un examen conjoint, par l'Etat, la région Ile-de-France, les départements et les chambres consulaires régionales, des dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du schéma. Aucune mention n'est faite du conseil économique et social régional. On observera par ailleurs que le texte proposé pour l'article L. 141-1-1 du code de l'urbanisme ne fait pas référence aux chambres consulaires régionales mais aux chambres consulaires.

Il est également prévu que la déclaration d'utilité publique ou la déclaration de projet doit être prise par décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition de la région.

Ce dispositif constitue la transposition des dispositions des articles L. 122-14 et L. 123-16 du code de l'urbanisme, respectivement relatives aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme. Rien de tel n'est en revanche prévu pour le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ni pour les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission vous soumet, outre **six amendements** rédactionnels ou précisant que la modification du schéma relève de la compétence de la région, un **amendement** ayant pour objet de prévoir que l'élaboration ou la révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doivent être soumises à enquête publique, au même titre que sa modification.

Elle vous propose d'adopter l'article 2 bis **ainsi modifié**.

CHAPITRE PREMIER BIS L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

En première lecture, sur proposition de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat avait créé un chapitre additionnel afin d'identifier, au sein du projet de loi, les dispositions relatives au tourisme.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a intitulé ce chapitre « l'organisation territoriale de l'économie touristique », par coordination avec la modification de l'intitulé du titre premier du projet de loi.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement tendant à rétablir l'intitulé retenu par le Sénat en première lecture**.

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

Cet article a pour objet de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine du tourisme.

Dans sa rédaction initiale, il tendait à confier aux départements la mise en œuvre des procédures de classement des équipements, organismes et activités touristiques.

En première lecture, à l'initiative de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires économiques, et avec l'avis favorable du Gouvernement, le **Sénat** avait décidé de **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. La définition des normes de classement et d'agrément serait demeurée de la compétence de l'Etat. Pour exercer cette compétence, la région aurait bénéficié de la mise à disposition des personnels de l'Etat. Par ailleurs, la décision de classement ou d'agrément aurait dû être précédée de la consultation d'une commission réunissant des représentants des départements et des communes concernés, en sus de ceux des professions touristiques et de membres du conseil régional.

Cet amendement était motivé par trois considérations :

- les départements sont à la fois trop nombreux et trop proches du terrain pour garantir la cohérence et la sérénité des décisions de classement ou d'agrément ;

- l'Assemblée des départements de France a elle-même souligné que « *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 demandée par les départements* » ;

- le Sénat avait déjà préconisé ce transfert lors de la première lecture de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, avant que la commission mixte paritaire n'y renonce.

La commission des Lois de l'**Assemblée nationale** avait d'ailleurs, selon les termes de son rapporteur, pleinement souscrit à cette analyse¹.

Toutefois, sur proposition de M. Michel Bouvard, qui a mis en exergue la nécessité de prendre les décisions de classement ou d'agrément au plus près du terrain, et malgré l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu que **le conseil régional serait compétent pour déterminer les règles de procédure relatives à**

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, XII^e législature) - tome I - page 84.

l'instruction des demandes d'agrément ou de classement mais que la décision de classement ou d'agrément serait prise par le conseil général après consultation d'une commission comprenant un tiers de membres du conseil général, un tiers de membres des professions touristiques et un tiers de représentants des communes ou établissements publics de coopération intercommunale.

L'incohérence de la rédaction, qui mentionne les compétences des départements dans un article de la loi du 23 décembre 1992 consacré à celles de la région, est aggravée par le maintien de la disposition prévoyant la mise à disposition de la région des personnels de l'Etat.

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a également :

- précisé le rôle de l'Etat en supprimant, dans le texte proposé par cet article pour l'article 2 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992, les dispositions selon lesquelles il définit la politique nationale du tourisme et associe les collectivités territoriales à sa mise en œuvre. Le rapporteur de sa commission des Lois a indiqué que le rôle de chef de file devait revenir aux régions en matière touristique¹.

- abrogé l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992, par coordination avec la réforme du régime des offices de tourisme effectuée par le Sénat à l'article 4 du présent projet de loi, qu'elle a complétée. M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a souligné que cette abrogation n'introduisait aucune modification de fond au régime des offices de tourisme. M. Patrick Devedjian a ajouté qu'elle mettait fin à l'ambiguïté résultant de la coexistence de l'article 10 de la loi de 1992 et de l'article L. 2231-9 du code général des collectivités territoriales². Votre commission des Lois et votre commission des Affaires économiques ne vous avaient pas proposé cette coordination pour des raisons symboliques. L'abrogation de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992 aurait en effet pour conséquence de faire disparaître de ce texte fondateur, adopté à l'initiative du Sénat, toute mention des compétences des communes.

Compte tenu des divergences entre les deux assemblées et du manque d'appétence des départements et des régions pour décider le classement ou l'agrément des équipements et organismes de tourisme, votre commission vous propose de maintenir la compétence de l'Etat en la matière. L'**amendement** qu'elle vous soumet tend donc à réécrire le présent article afin de n'y faire figurer qu'une réécriture de l'article 10 de la loi

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, XII^e législature) de M. Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, tome I, page 84.

² Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 26 février 2004, page 2008.

du 23 décembre 1992 disposant que le régime des offices de tourisme est fixé par les articles L. 2231-9 à L. 2231-16 du code général des collectivités territoriales.

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

Article 3 bis (nouveau)

(intitulé de la sous-section 1 de la section 5 du chapitre III du titre VII du livre V de la deuxième partie, art. L. 4424-27 et L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales)

Coordinations

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet d'opérer diverses **coordinations** dans le code général des collectivités territoriales.

Le 1^o tend à intituler « Aides économiques » la sous-section 1 (« aides directes et indirectes ») de la section 5 (« interventions en matière économique et sociale ») du chapitre III (« administration et services communaux ») du titre VII (dispositions applicables aux communes de Mayotte ») du livre V (« dispositions particulières ») de la deuxième partie (« la commune ») du code général des collectivités territoriales.

Le 2^o a pour objet de modifier l'article L. 4424-27 du même code, afin de supprimer la distinction entre les aides directes et indirectes susceptibles d'être accordées par la collectivité territoriale de Corse en faveur du développement économique.

Ces deux modifications tendent à tirer la **conséquence de la suppression de la distinction entre les aides directes et indirectes** des collectivités territoriales aux entreprises opérée par l'article premier du projet de loi. Elles complètent utilement le travail de coordination déjà effectué par le Sénat à l'initiative de votre commission des Lois en première lecture, même si elles figurent dans un chapitre consacré au tourisme.

Le 3^o a pour objet de modifier l'article L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences de l'Assemblée de Corse en matière de classement ou d'agrément des équipements et organismes de tourisme, afin de tirer la conséquence de l'abrogation de l'article 10 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme opérée par l'article 3 du présent projet de loi. Ces dispositions restent nécessaires avec la réécriture de l'article 10 de la loi de 1992 proposée par votre commission à l'article 3 du présent projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 bis **sans modification**.

Article 4

(intitulé du titre III du livre II de la deuxième partie, intitulé de la section 2 du chapitre unique du titre III du livre II de la deuxième partie, intitulé de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre unique du titre III du livre II de la deuxième partie, art. L. 2231-9 à L. 2231-12, art. L. 2231-14 et L. 2231-15 du code général des collectivités territoriales)

Statut et fonctionnement des offices de tourisme

Dans la rédaction initiale du projet de loi, cet article avait pour objet d'habiliter le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une réforme des organismes chargés par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de la promotion du tourisme.

Tout en souscrivant à l'objectif poursuivi, votre commission des Lois s'était opposée à la méthode proposée, qui aurait conduit à un dessaisissement du Parlement sur une réforme intéressant au plus au point les communes.

Aussi à son initiative et à celle de votre commission des Affaires économiques, le **Sénat** avait-il adopté, avec l'assentiment du Gouvernement, un amendement ayant pour objet **d'effectuer directement la réforme envisagée**.

En premier lieu, la distinction entre offices du tourisme et offices de tourisme a été abandonnée au profit de cette dernière dénomination.

En deuxième lieu, la faculté de créer un office de tourisme sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial a été étendue à l'ensemble des communes et groupements de collectivités territoriales, alors qu'elle était jusqu'à présent réservée aux stations classées et aux communes littorales. Il ne s'agissait nullement de remettre en cause les offices ayant un statut associatif au profit de la formule de l'établissement public à caractère industriel et commercial mais, simplement, d'étendre les possibilités d'intervention des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

En troisième et dernier lieu, les missions des offices de tourisme ont été clarifiées, avec l'harmonisation des rédactions de l'article L. 2231-10 du code général des collectivités territoriales et de l'article 10 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

L'**Assemblée nationale** a approuvé cette réforme sous réserve de deux modifications.

A l'initiative de M. Jean-Marc Lefranc, elle a fait référence, dans l'ensemble de l'article, aux groupements de communes plutôt qu'aux groupements des collectivités territoriales.

Cet amendement, qui a reçu l'avis favorable de la commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, a pour conséquence **d'interdire aux syndicats mixtes de créer des offices de tourisme.**

Une telle restriction, qui témoigne de la volonté de consacrer le caractère communal ou intercommunal des offices de tourisme, ne semble pas injustifiée dans la mesure où les régions et les départements ont déjà la possibilité de créer des comités régionaux et des comités départementaux du tourisme en application, respectivement, de la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme et de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

Toujours sur proposition de MM. Jean-Marc Lefranc, l'Assemblée nationale a modifié le deuxième alinéa du texte proposé par le cinquième paragraphe de cet article (V) pour l'article L. 2231-10 du code général des collectivités territoriales, avec l'avis favorable de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, afin de préciser que les offices de tourisme contribuent à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local.

La rédaction retenue par le Sénat pouvait en effet indûment laisser penser que les offices de tourisme seraient seuls chargés de cette mission de coordination. Cette précision reprend d'ailleurs le texte actuel de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également complété le texte proposé par le cinquième paragraphe (V) de cet article pour l'article L. 2231-10 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que **l'office de tourisme soumet son rapport financier annuel au conseil municipal ou à l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales.**

Cette disposition figure actuellement à l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992 que l'article 3 du présent projet de loi, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, tend à abroger. Il est donc logique de la reprendre dans le seul texte demeurant en vigueur.

Enfin, toujours sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré un paragraphe VI bis tendant à réécrire l'article L. 2231-12 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que, **dans les offices de tourisme ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, les membres représentant la collectivité détiennent la majorité des sièges du comité de direction.**

Aux termes du second alinéa du texte proposé par le quatrième paragraphe (IV) de cet article pour l'article L. 2231-9 du code général des collectivités territoriales, les dispositions des articles L. 2231-11 à L. 2231-15 seraient applicables aux seuls offices de tourisme ayant pris la forme d'un établissement public industriel et commercial.

L'article L. 2231-11, qui ne ferait l'objet que d'une modification rédactionnelle, prévoit que ces offices sont administrés par un comité de direction et gérés par un directeur.

L'article L. 2231-12 précise la composition du comité de direction qui comprend :

- le maire, président ;

- des conseillers municipaux désignés par le conseil municipal, qui doivent représenter le sixième au moins et le tiers au plus du nombre total des membres du comité ;

- les représentants des professions ou associations intéressées par le tourisme désignés par le conseil municipal sur proposition des associations ou organisations professionnelles locales intéressées.

La rédaction proposée par l'Assemblée nationale a donc pour conséquence de supprimer les mentions selon lesquelles le comité de direction de l'office de tourisme, d'une part, est présidé de droit par le maire, d'autre part, comprend les représentant des professions ou associations intéressées par le tourisme.

En application du texte proposé pour l'article L. 2231-9 du code général des collectivités territoriales, les modalités d'organisation de l'office de tourisme seraient ainsi entièrement déterminées par le conseil municipal ou l'organe délibérant du groupement de communes. En cas de création d'un établissement public à caractère industriel et commercial, l'un et l'autre seraient toutefois tenus de créer un comité de direction, composé en majorité de représentants de la commune ou du groupement de communes, et de nommer un directeur.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont ainsi pour objet, d'une part, de parachever l'harmonisation des rédactions de l'article L. 2231-10 du code général des collectivités territoriales et de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992, d'autre part, de conforter le rôle des élus locaux au sein des offices de tourisme. Majoritaires au sein du comité de direction des offices de tourisme ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, ils ne pourraient se voir imposer des décisions contraires à la politique de la commune ou du groupement de communes. A l'inverse, ils pourraient décider d'en laisser la présidence à un représentant des professionnels du tourisme.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 **sans modification**.

Article 4 bis
Dispositions spécifiques au tourisme en Guyane

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue M. Serge Vinçon et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet d'étendre aux villes ou stations classées de tourisme du département de la Guyane, à compter du 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des dispositions applicables aux stations balnéaires, thermales ou climatiques.

Les deux textes de base concernant les stations classées sont la loi du 24 septembre 1919 et la loi du 3 avril 1942, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 2231-1 à L. 2231-18 du code général des collectivités territoriales. Ces deux textes ont été complétés par de nombreuses lois, en particulier celle n° 64-698 du 10 juillet 1964 relative à la création d'offices du tourisme dans les stations.

Le classement a pour objet de faciliter la fréquentation de la station, de permettre son développement et, le cas échéant, de faciliter la prise en charge des personnes privées de ressources suffisantes.

Il peut concerter une commune, une fraction de commune ou un groupe de communes¹ qui offrent, selon les termes de l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales, soit un ensemble de curiosités naturelles, pittoresques, historiques ou artistiques, soit des avantages résultant de leur situation géographique ou hydrominéralogique, de leur climat ou de leur altitude, tels que ressources thermales balnéaires, maritimes, sportives ou uvales.

Le classement requiert la possession d'une « **ressource touristique** » et d'une **capacité d'accueil**.

La première condition a conduit le législateur à distinguer six catégories : les **stations hydrominérales** qui possèdent une ou plusieurs sources minérales ou un établissement exploitant ces sources ; les **stations climatiques**, qui offrent aux malades des avantages climatiques ; les **stations uvales** qui possèdent sur leur territoire des cultures de raisins de table aptes à une cure thérapeutique et sont placées dans un centre touristique ; les **stations de tourisme**, qui offrent aux visiteurs un ensemble de curiosités naturelles ou artistiques ; les **stations balnéaires**, qui offrent des avantages balnéaires ou maritimes résultant de leur situation géographique ; les **stations de sports d'hiver ou d'alpinisme**, qui remplissent des conditions d'altitude, d'accessibilité et d'intérêt pour les sports de montagne².

¹ Les espaces touristiques ne coïncident pas toujours avec le territoire communal. Les stations d'altitude constituent un exemple caractéristique de cette distinction physique entre les lieux de résidence et les lieux d'accueil des touristes.

² Article L. 2231-3 du code général des collectivités territoriales.

Le classement comme station nécessite également l'existence d'une **capacité d'accueil en termes sanitaires** (alimentation en eau potable suffisante, réseau d'assainissement, ramassage des ordures ménagères, assistance médicale), **d'animations** (distractions et manifestations) **et d'équipements** (transports, hébergements, équipements spécifiques à chaque catégorie de station).

En général, **les normes exigées ne sont pas précisées par les textes**, ce qui laisse aux autorités compétentes un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation. **Toutefois**, des décrets et des arrêtés définissent avec précision des normes de classement particulières à certaines catégories de stations, notamment celles de sports d'hiver et d'alpinisme¹, et le Conseil supérieur de l'hygiène publique de France, le Conseil national du tourisme ou encore le Conseil d'Etat ont établi des directives relativement précises.

En **principe**, l'**initiative** du classement **appartient aux collectivités** locales intéressées². La **procédure** est **lourde et complexe**. A l'échelon local, elle nécessite la réalisation d'une enquête publique et l'obtention de nombreux avis d'organismes départementaux. Au niveau national, plusieurs avis sont également requis et l'instruction est conduite par des ministres différents suivant le type de stations. Finalement, **le classement est prononcé par un décret en Conseil d'Etat**.

Le classement impose aux stations quelques obligations, mais il leur offre de nombreux avantages.

Les stations classées se voient ainsi imposer certaines **obligations** en matière d'hygiène³ et en matière d'urbanisme, puisqu'elles doivent **établir un plan local d'urbanisme**.

Par ailleurs, la jurisprudence paraît plus exigeante en matière de police administrative, notamment en ce qui concerne la sécurité publique, à l'égard des stations classées qu'à l'égard des autres communes⁴.

Les stations classées jouissent de nombreux **avantages** tant sur le plan administratif que financier. Elles peuvent créer un **office municipal du tourisme**⁵; certaines d'entre elles⁶ peuvent voir accorder à des casinos l'autorisation de pratiquer des jeux de hasard, normalement interdits.

¹ Décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968 et arrêté du 23 mars 1973.

² Le classement peut être prononcé d'office, mais cette possibilité ne semble pas utilisée.

³ Cf les articles R. 2231-8 et R. 2231-9 du code général des collectivités territoriales relatifs aux obligations en matière d'hygiène des stations hydrominérales et climatiques.

⁴ Conseil d'Etat, 9 février 1966, *Le Touquet-Paris-Plage, à propos de la sécurité de baigneurs*.

⁵ Les offices municipaux de tourisme sont des établissements publics industriels et commerciaux. A ce titre, ils sont plus étroitement contrôlés par les conseils municipaux que les offices de tourisme et les syndicats d'initiative, associations de la loi de 1901 créées par les professionnels.

⁶ Les stations balnéaires, thermales ou climatiques.

Sur le plan financier, elles disposent ou peuvent disposer de **ressources particulières** : la taxe de séjour (facultative), la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux, le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos. Par ailleurs, les conseils municipaux des stations classées peuvent voter des majorations d'indemnité de fonction¹.

Enfin, **le classement constitue en lui-même un avantage** puisqu'il constitue un instrument de promotion des stations auprès de la clientèle.

Aux termes de l'exposé des motifs de l'amendement, il s'agissait de permettre la création de stations de tourisme en Guyane et de les autoriser à implanter un casino sur leur territoire.

En effet, en vertu de la loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et casinos, les stations balnéaires, thermales ou climatiques bénéficient d'une dérogation à la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard et peuvent disposer de casinos pratiquant des jeux de hasard, sous réserve d'une autorisation préalable délivrée par le ministère de l'intérieur.

Cette disposition dérogatoire a été étendue par l'article 57 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation aux villes ou stations classées touristiques constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500.000 habitants et participant pour plus de 40 %, le cas échéant avec d'autres collectivités territoriales, au fonctionnement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national et d'un théâtre d'opéra présentant en saison une activité régulière d'au moins vingt représentations lyriques.

L'exposé des motifs de l'amendement faisait valoir que cette disposition s'avérait « *inopérante pour l'ensemble de l'outre-mer, et par exemple pour la Guyane, dont la population totale est de 160.000 habitants, ces territoires ne pouvant (...) prétendre à la mise en oeuvre de cette procédure, alors même que leur situation géographique rend le plus souvent bien aléatoire, voire impossible, le classement en station thermale, climatique ou balnéaire.* »

Même si la possibilité ouverte aux communes concernées restera subordonnée à l'autorisation préalable du ministère de l'intérieur prévue par la loi du 15 juin 1907, l'**Assemblée nationale** a préféré, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, **limiter le bénéfice du régime des stations balnéaires, thermales ou climatiques aux villes et stations classées de tourisme de plus de 15.000 habitants** de la Guyane.

¹ Article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales.

Sur les 22 communes que compte la région, seules cinq avaient une population supérieure à ce seuil à l'issue du recensement de 1999 : Cayenne (50.675 habitants), Kourou (19.191 habitants), Matoury (18.049 habitants), Remire-Montjoly (15.565 habitants) et Saint-Laurent-du-Maroni (19.416 habitants).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 bis **sans modification**.

Article 4 ter (nouveau)
(art. L. 2233-27 du code général des collectivités territoriales)
Affectation des taxes de séjour

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Michel Bouvard avec l'avis favorable de sa commission des Lois mais après un avis défavorable du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales afin de préciser l'affectation des taxes de séjour.

1. Le droit en vigueur

Le développement du tourisme exige des communes des moyens financiers considérables qu'il peut sembler inéquitable de faire supporter, par le biais des impôts locaux, à la seule population permanente, puisque les touristes ne sont pas soumis à la taxe d'habitation.

Les taxes de séjour (taxe de séjour et taxe de séjour forfaitaire) permettent ainsi aux collectivités locales, en complément du produit de l'imposition locale, de disposer de ressources destinées à améliorer les conditions d'accueil des touristes.

Elles peuvent être perçues par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités locales. Le département a la faculté d'instituer une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue par les communes ainsi que par les établissements publics de coopération intercommunale.

Selon l'inventaire général des impôts locaux établi par la direction générale des collectivités locales, en 2000, les taxes de séjour ont été perçues par 1.918 communes et leur produit total a été de 106,84 millions d'euros, dont 73,98 millions d'euros pour la taxe perçue à la nuitée et 32,86 millions d'euros pour la taxe forfaitaire. Onze départements ont par ailleurs perçu la taxe additionnelle, pour un produit total de 2,13 millions d'euros.

Le secrétariat d'Etat au tourisme a conduit en 2001, avec le ministère de l'intérieur, une réflexion sur la modernisation du régime des taxes de séjour dans le cadre d'une mission conjointe des inspections générales du tourisme et

de l'administration. De plus, un rapport d'information de M. Michel Bouvard au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a conduit le Parlement à apporter des modifications à ce régime à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2002.

Les articles 101 à 107 de la loi de finances pour 2002 ont ainsi modifié le régime des taxes de séjour sur plusieurs points, en particulier les tarifs, les exemptions et les modalités de perception de ces taxes. Ces nouveaux tarifs, fixés par le décret n° 2002-1549 du 24 décembre 2002, ont été appliqués à compter du 1^{er} janvier 2003.

Toutefois, les dispositions de la loi de finances pour 2002 n'ont pas, de l'avis général des partenaires concernés, associations d'élus et fédérations professionnelles, épousé la question de la modernisation du régime des taxes de séjour.

2. Le dispositif proposé

Le dispositif proposé par cet article consiste à restreindre les possibilités d'utilisation des taxes de séjour en indiquant qu'elles doivent être affectées à des dépenses destinées à favoriser l'accueil et l'information des touristes ainsi que l'animation et la promotion touristiques.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2333-27 prévoit qu'en l'absence d'office du tourisme, le produit de la taxe est affecté à des dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune. Peuvent ainsi être pris en compte, notamment :

- en dépenses de fonctionnement, le soutien financier à des associations de tourisme, les éditions, publicité et propagande diverses, les frais de gestion des bureaux de renseignements et les subventions au syndicat d'initiative, les financements de fêtes publiques, l'adhésion à des organismes locaux de tourisme, les recrutements supplémentaires de personnel pour la saison touristique, l'entretien des plages ou des installations à vocation touristique, le fonctionnement du service de police des plages, ou du service médical et de secours en montagne ;

- en dépenses d'équipement, les dépenses d'embellissement de la commune, les travaux d'assainissement, les travaux thermaux, la création ou l'agrandissement d'une station d'épuration, l'aménagement des voies de desserte des communes, la construction de parcs de stationnement supplémentaires.

Lorsqu'il existe un office du tourisme ayant le statut d'un établissement public industriel et commercial (qui serait dénommé office de tourisme en application de l'article 4 du présent projet de loi), le produit de la taxe de séjour doit lui être affecté.

3. La position de la commission des Lois

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale avait déjà été adopté, contre l'avis du Sénat, dans le cadre de la loi de finances pour 2002. Il avait toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, au motif qu'il constituait un « cavalier budgétaire ».

Lors de l'examen de ce texte en première lecture, notre collègue M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des Finances, s'était opposé à cette restriction supplémentaire de l'autonomie financière des collectivités territoriales, contraire à la règle générale de la non affectation des impôts. Il avait également exprimé la crainte que les redevables d'autres taxes ne fussent tentés « *de demander à leur tour à la collectivité de figer dans son budget la contrepartie financière précise de leur contribution.* » Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, s'en était d'ailleurs remis, au nom du précédent Gouvernement, à la sagesse des assemblées.

Ces objections revêtent d'autant plus de poids que le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, prévoit que : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* »

Comme le soulignait M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale du présent projet de loi, il n'est pas souhaitable de retrindre la liberté de gestion des collectivités territoriales.

En tout état de cause, la réforme des taxes de séjour mérite d'être examinée dans un cadre spécifique, après une étude plus approfondie des conclusions du groupe de travail constitué à cet effet par le ministère délégué au tourisme.

Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement de suppression** de l'article 4 *ter*.

Article 4 quater (nouveau)
(art. L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales)

Rapport annuel
sur la perception des taxes de séjour et l'utilisation de leur produit

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Michel Bouvard avec l'avis favorable de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales afin d'imposer aux maires et présidents d'établissements publics de coopération

intercommunale de présenter au conseil municipal ou à l'organe délibérant, chaque année, un rapport sur la perception des taxes de séjour et sur l'utilisation de leur produit.

Aux termes de l'article R. 2333-43 du code général des collectivités territoriales, les communes ou les groupements qui ont institué la taxe de séjour ont l'obligation de tenir un état relatif à l'emploi de la taxe.

Sur le plan comptable, il s'agit d'une annexe au compte administratif retraçant l'affectation du produit pendant l'exercice considéré. Cet état fait partie intégrante du compte administratif ; il ne nécessite donc pas une délibération spécifique. Soumis aux mêmes règles de publicité que le compte administratif, il doit, par conséquent, être tenu à la disposition du public.

Dans son rapport d'information au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Michel Bouvard, jugeant ces dispositions insuffisantes, estimait qu'une connaissance claire des sommes perçues et de l'emploi qui en est fait constituait la condition de l'acceptation et donc de l'amélioration du rendement des taxes de séjour.

Le dispositif proposé par le présent article, qui reprend une préconisation contenue dans ce rapport, avait été adopté par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Sénat, lors de l'examen de la loi de finances pour 2002, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel pour les motifs précités.

En première lecture, votre commission des Lois et le Sénat n'ont eu de cesse de supprimer les contraintes excessives, de toute nature, pesant sur les collectivités territoriales. L'obligation prévue par l'article R. 2333-43 du code général des collectivités territoriales est suffisante sans qu'il soit nécessaire d'en créer une nouvelle.

Votre commission vous propose un **amendement de suppression** de l'article 4 *quater*.

Article 4 quinque (nouveau)
(art. L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales)
Information sur les augmentations de tarifs des taxes de séjour

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Michel Bouvard avec l'assentiment de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales afin d'imposer aux maires et aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, à l'occasion de la présentation au conseil municipal ou à l'organe délibérant du rapport annuel sur la perception des taxes de séjour et sur l'utilisation de leur produit, prévu par l'article 4 *quater*, de faire état des augmentations de tarifs envisagées.

Cette disposition avait également été adoptée par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Sénat, lors de l'examen de la loi de finances pour 2002 avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel pour les motifs précités.

Notre collègue M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des Finances, s'y était opposé au nom de la nécessité de préserver la liberté de gestion des collectivités territoriales.

Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, avait quant à elle souligné que le Gouvernement de l'époque était plutôt réservé sur le principe de la création de nouvelles obligations et de nouvelles contraintes aux collectivités locales. Elle s'en était toutefois remise à la sagesse des assemblées parlementaires.

Par coordination avec la suppression de l'article 4 *quater*, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 4 *quinquies*.

CHAPITRE II LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Article 5A (nouveau)

(art. L. 3332-1-1 nouveau, L. 3332-3, L. 3336-2-1 nouveau, L. 3332-15, L. 3332-15-1 nouveau du code de la santé publique)

Formation des exploitants de débits de boissons

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Thierry Mariani, tend à instaurer une formation spécifique et obligatoire sur les droits et obligations attachés à l'exploitation d'un débit de boissons ou d'un établissement pourvu de la « petite licence » ou de la « licence restaurant ».

1. Le droit en vigueur

La production, la commercialisation et l'offre d'alcool dans les commerces, dans les cafés et restaurants fait l'objet d'une importante réglementation qui vise à en contrôler l'accessibilité, à protéger les mineurs et à prévenir les désordres liés à l'ivresse publique. Elle prend son origine dans la très ancienne et complexe réglementation des débits de boissons qui remonte au Moyen Âge, refondue dès la IIIe République dans une optique de protection de la santé publique contre les méfaits de l'alcoolisme.

Les débits de boissons vendent ou offrent des boissons alcoolisées ou non, consommées sur place ou destinées à être emportées. Leur ouverture est subordonnée aux interdictions et démarches suivantes :

- ne pas être juridiquement incapable (mineur, majeur incapable, étranger (sauf de certains pays, notamment de la CEE) ;
- ne pas être interdit, notamment à la suite d'une condamnation définitive ;
- ne pas exercer une profession incompatible (huissier de justice, notaires, fonctionnaire, etc.) ;
- ne pas se trouver dans une zone protégée : près d'édifices de culte, de cimetières, de collèges, de stades, de casernes, etc.).
- être inscrit au registre du commerce et des sociétés,
- effectuer une déclaration à la mairie du lieu d'exploitation.,
- effectuer une déclaration à la recette des impôts,
- être titulaire d'une licence.

La licence est un titre fiscal délivré par l'administration des impôts, qui inscrit l'établissement sur un fichier des débits de boissons. Les boissons sont classées en cinq catégories, et chaque licence donne droit à la vente de certaines boissons. Les licences de boissons à consommer sur place sont au nombre de quatre : licence de boissons sans alcool, licence de boissons fermentées (bière), licence restreinte (vins doux, liqueurs de vins, apéritifs à base de vin, etc.), grande licence (toutes boissons alcooliques autorisées). Les licences de restaurants : Petite licence restaurant et licence restaurant. Les débits de boissons à emporter : Petite licence et licence. Les débits temporaires sont soumis à déclaration ou à autorisation municipale.

Le maire et le préfet peuvent édicter des mesures de police restrictives. Ils peuvent édicter des mesures ayant pour objet de restreindre les libertés d'exploitation : heures d'ouverture et fermeture, catégories de boissons vendues, etc. Les débits de boissons doivent respecter les obligations visant à lutter contre l'alcoolisme : Refuser de servir de l'alcool aux mineurs, exposer 10 bouteilles de boissons non alcoolisées, afficher le texte concernant l'ivresse, refuser de servir un client manifestement ivre, etc.

2. Le dispositif proposé

Le 1° du présent article tend à insérer un article L. 3332-1-1 dans le code de la santé publique afin de prévoir une **formation spécifique** sur les droits et obligations attachés à l'exploitation d'un débit de boissons ou d'un établissement pourvu de la « petite licence » ou de la « licence restaurant ».

Cette formation, **obligatoire**, devrait être dispensée par des organismes agréés par le ministre de l'intérieur et mise en place par les syndicats professionnels du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des loisirs, qui en acquerraient ainsi le monopole.

Seraient tenus de la suivre **tous les exploitants et futurs exploitants de débits de boissons** à consommer sur place de deuxième, troisième et quatrième catégorie ou d'établissement pourvu de la « petite licence restaurant » ou de la « licence restaurant ».

La formation porterait sur la législation relative à leur activité, c'est-à-dire : la prévention et la lutte contre l'alcoolisme, la protection des mineurs et la répression de l'ivresse publique, les stupéfiants, la tolérance de revente de tabac, la lutte contre le bruit, les faits susceptibles d'entraîner une fermeture administrative, les principes généraux de la responsabilité civile et pénale des personnes physiques et des personnes morales ainsi que la lutte contre la discrimination.

Elle serait sanctionnée par la délivrance d'un **permis d'exploitation valable dix années**. A l'issue de cette période, l'exploitant serait tenu de suivre une « **formation de mise à jour des connaissances** » pour obtenir **une prolongation de dix ans** du permis.

Un décret en Conseil d'Etat fixerait les modalités d'organisation de la formation.

En conséquence, le 2° tend à modifier l'article L. 3332-3 du code de la santé publique, relatif aux **formalités que doit effectuer toute personne désireuse d'ouvrir un débit de boissons**, afin de prévoir que la **déclaration** devant être effectuée auprès du maire ou, à Paris, de la préfecture de police doit **faire état du permis d'exploitation** attestant de la participation du demandeur à la formation.

Cette obligation serait applicable dans un **délai d'un an** à compter de la publication de la présente loi, afin de permettre aux exploitants de suivre la formation.

Le 3° a pour objet d'insérer un article L. 3336-2 dans le code de la santé publique afin d'**interdire aux personnes qui ne sont pas titulaires du permis d'exploitation** prévu par le 1° de demander l'**ouverture, la mutation, la translation ou le transfert d'un débit de boissons** à consommer sur place de deuxième, troisième et quatrième catégorie ou d'un établissement pourvu de la « petite licence restaurant » ou de la « licence restaurant ».

Cette interdiction ne serait applicable aux établissements pourvus de la « petite licence restaurant » ou de la « licence restaurant » qu'à l'issue d'un **délai de trois ans** à compter de la promulgation de la présente loi. En revanche, elle serait d'application immédiate pour les débits de boissons.

Le 4° a pour premier objet de compléter l'article L. 3332-15 du code de la santé publique afin de prévoir que la durée de fermeture des débits de boissons et des restaurants peut être réduite, par le préfet, si le débitant s'engage à suivre la formation requise pour l'obtention du permis d'exploitation s'il n'en est pas déjà titulaire.

L'article L. 3332-15 prévoit plusieurs cas et plusieurs durées de fermeture :

- six mois à la suite d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements ; la fermeture doit alors être précédée d'un avertissement qui peut, le cas échéant, s'y substituer, lorsque les faits susceptibles de justifier cette fermeture résultent d'une défaillance exceptionnelle de l'exploitant ou à laquelle il lui est aisé de remédier ;

- deux mois, en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques ;

- six mois, en cas d'actes criminels ou délictueux, à l'exception des infractions visées dans le premier cas.

Il est précisé que les crimes et délits ou les atteintes à l'ordre public pouvant justifier les fermetures prévues dans les deux derniers cas doivent être en relation avec la fréquentation de l'établissement ou ses conditions d'exploitation.

En second lieu, le 4° tend à insérer un article L. 3332-15-1 dans le code de la santé publique afin de prévoir que **la fermeture des débits de boissons et des restaurants, lorsqu'elle est motivée par des actes criminels ou délictueux - à l'exception des infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements - entraîne l'annulation du permis d'exploitation.**

Ces dispositions ayant reçu le soutien de la plupart des organisations représentatives concernées, votre commission vous propose d'adopter l'article 5 A **sans modification**.

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 en supprimant la mention des compétences résiduelles de l'Etat.

En première lecture, le **Sénat**, à l'initiative de notre collègue M. Gilbert Chabroux et des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachée, et avec les avis favorables de votre commission et du Gouvernement, avait précisé que la région est compétente pour définir et mettre en œuvre la **politique « régionale » d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes** à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Cette précision avait pour objet de souligner que l'Etat resterait compétent pour conduire certaines actions dans le domaine de la formation professionnelle.

Toujours sur proposition de notre collègue M. Gilbert Chabroux et des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachée, mais cette fois après un avis de sagesse de votre commission des Lois et un avis favorable du Gouvernement, le Sénat avait également précisé que la région organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la **validation des acquis de l'expérience** et contribue à assurer l'assistance aux candidats à cette validation.

Enfin, sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires sociales, soutenue par le Gouvernement il avait confié au **conseil régional** le soin de **déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire**. Il avait prévu un avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue sur le décret en Conseil d'Etat devant 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.

En première lecture, sur proposition de M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et avec les avis favorables de M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, et du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a substitué l'avis du **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie** à celui du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

L'article 27 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a en effet modifié l'article L. 910-1 du code du travail afin de créer une instance tripartite, appelée « Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie » en remplacement du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, qui regroupe les partenaires sociaux, d'une part, et du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, qui concernait les régions, d'autre part.

L'Assemblée nationale a par ailleurs inséré un paragraphe II bis dans le présent article, afin de prévoir que les droits à l'indemnité compensatrice forfaitaire ouverts par les contrats enregistrés avant l'entrée en vigueur de la loi sont soumis aux dispositions en vigueur lors de l'enregistrement de ces contrats.

Cette disposition transitoire tire, dans un objectif de sécurité juridique, la conséquence du transfert aux régions de l'enregistrement des contrats d'apprentissage opéré par l'article 5 *ter* du présent projet de loi, introduit par le Sénat en première lecture à l'initiative de notre collègue M. Gérard Longuet et adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 5 **sans modification**.

Article 5 bis
(art. L. 214-12-2 nouveau du code de l'éducation)
Formation professionnelle des Français établis hors de France

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue M. Christian Cointat contre les avis de votre commission des Lois et du Gouvernement, avait pour objet d'insérer un article L. 214-12-2 dans le code de l'éducation afin, d'une part, de consacrer la compétence de l'Etat pour l'organisation et le financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle des Français établis hors de France, d'autre part, de confier au Conseil supérieur des Français de l'étranger la compétence d'arrêter chaque année des orientations en la matière.

Il a été **supprimé par l'Assemblée nationale** en première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a expliqué en séance publique : « *Outre que l'on ne comprend pas pourquoi les Français de l'étranger feraient l'objet d'une spécificité, on ne voit pas comment un texte de décentralisation pourrait être immédiatement contredit*

par une disposition instaurant, pour un certain périmètre, la compétence de l'Etat. De surcroît, si l'on définit des publics spécifiques, on risque, à vouloir dresser leur liste, de ne pas être exhaustif.¹ »

Lors des débats au Sénat, votre rapporteur s'était également interrogé sur la nécessité de ce rappel des compétences de l'Etat et sur l'opportunité d'une extension des attributions du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Nos collègues MM. Christian Cointat et Hubert Durand-Chastel avaient pour leur part souligné les inquiétudes suscitées par la décentralisation auprès de nos compatriotes établis hors de France et la nécessité de leur montrer qu'ils ne seraient pas oubliés.

Les explications données en séance publique aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale et la précision apportée par le Sénat à l'article 5 du présent projet de loi selon laquelle les régions seront compétentes pour définir et mettre en œuvre les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle semblent de nature à apaiser leurs craintes : il reviendra à l'Etat d'assurer et de financer la formation professionnelle des Français établis hors de France, sans qu'il soit besoin de le spécifier dans la loi.

Dès lors, votre commission vous propose de **maintenir la suppression** de l'article 5 bis.

Article 5 quater

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

Délégation aux régions de la gestion des SIFE et des SAE

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de votre commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, avait pour objet de modifier l'article L. 322-4-1 du code du travail pour confier aux régions, par délégation de l'Etat, la gestion des stages d'accès à l'entreprise et les stages d'insertion et de formation à l'emploi. Il a été supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture.

Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, votre commission des Lois avait, dans un premier temps et afin de susciter un débat en séance publique, proposé un **transfert de compétences** au bénéfice des régions. Ce transfert ne figurait pas dans le projet de loi au motif que ces stages relèveraient non pas de la formation professionnelle, confiée aux régions, mais de la politique de l'emploi, qui incombe à l'Etat. Votre commission avait considéré qu'il n'est sans doute pas inutile que l'Etat conserve des instruments

¹ *Journal Officiel des débats de l'Assemblée nationale – deuxième séance du 26 février 2004 – page 2021.*

lui permettant de proposer des formations aux demandeurs d'emploi et, ainsi, de lutter contre le chômage mais, qu'à 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 pouvait sembler judicieux d'unifier cette compétence.

Le Gouvernement s'était déclaré favorable à cet amendement après l'avoir sous-amendé pour préciser que cette dévolution prendrait la forme d'une **délégation de compétences**. Cette précision devait permettre d'atteindre un équilibre entre les missions de l'Etat en matière d'emploi et la compétence des régions en matière de formation professionnelle. Une délégation impose en effet la signature d'une convention entre les deux parties, définissant son champ d'application, sa durée et les modalités de son exécution. L'Etat aurait ainsi conservé la maîtrise des moyens d'intervention sur le marché de l'emploi.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait indiqué que « *ce dispositif permettra d'assurer, dans une logique de proximité et de rationalisation de l'action publique, une meilleure complémentarité entre les actions que mène l'Etat au titre de la politique de l'emploi et celles que mènent les régions en faveur des jeunes qui sont demandeurs d'emploi.* »

Souscrivant au principe de la délégation, **la commission des Lois de l'Assemblée nationale avait souhaité préciser ses modalités**, notamment son élaboration et son financement, en prévoyant la signature d'une convention, annuelle ou pluriannuelle, entre l'Etat et la région, à la demande de celle-ci, qui aurait précisé le montant des crédits alloués par l'Etat dans le cadre de la dotation régionale. Cette convention aurait également prévu l'établissement de statistiques et une évaluation à son terme.

Sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales s'était, quant à elle, déclarée favorable à l'adoption sans modification de l'article 5 *quater*.

Finalement, **M. Marc Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, s'est rallié à titre personnel aux amendements de suppression** présentés, également à titre personnel, par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, Mme Muguette Jacquaint et les membres du groupe communistes et républicains, ainsi que M. Christian Paul et les membres du groupe socialiste.

M. Dominique Tian a expliqué son revirement en séance publique en ces termes : « *les SIFE et les SAE, qui sont des outils de retour rapide à l'emploi, relèvent de la politique de l'emploi, domaine dans lequel le Gouvernement est le décisionnaire. Dès lors, transférer leur gestion*

aux régions, comme le prévoit le texte, c'est aller à l'encontre de la volonté de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat, en charge de la politique de l'emploi, et les régions, en charge de la formation professionnelle¹. »

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, s'est déclaré favorable à la suppression de l'article, jugeant préférable que « ce problème soit traité dans le projet de loi de mobilisation pour l'emploi qui sera examiné au printemps, afin que la politique du Gouvernement en la matière forme un tout cohérent². »

Si singuliers soient-ils, ces multiples revirements témoignent à la fois de la légitimité du débat suscité par le Sénat et de la nécessité de poursuivre la réflexion.

Aussi, dans un souci de conciliation et compte tenu de l'engagement pris par le Gouvernement d'examiner cette question dans le cadre du projet de loi de mobilisation pour l'emploi, votre commission vous propose-t-elle de **maintenir la suppression** de l'article 5 quater.

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.

En première lecture, le **Sénat** avait prévu, à l'initiative de notre collègue M. Eric Doligé et avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, que **ce document serait élaboré par le conseil régional en concertation avec les collectivités territoriales concernées**.

Sur proposition de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il avait prévu que **le plan régional de développement des formations professionnelles vaudrait schéma prévisionnel d'apprentissage, schéma des formations sociales, schéma des formations sanitaires et schéma régional de développement des enseignements artistiques** préparant à une formation professionnelle. Il s'agissait d'éviter de multiplier les documents de programmation.

¹ *Journal Officiel des débats de l'Assemblée nationale – deuxième séance du 26 février 2004 – page 2031.*

² *Journal Officiel des débats de l'Assemblée nationale – deuxième séance du 26 février 2004 – page 2031.*

A l'initiative de notre collègue M. Gérard Longuet et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il avait supprimé l'obligation d'un accord de la commune d'implantation en cas de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement du second degré décidée dans le cadre de la création de nouvelles formations. L'auteur de l'amendement avait fait valoir que la commune d'implantation doit déjà se prononcer sur la délivrance du permis de construire.

Sur proposition de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait prévu que **les contrats d'objectifs conclus avec l'Etat pourraient être interrégionaux**.

Enfin, à l'initiative de notre collègue M. Eric Doligé et après les avis favorables du Gouvernement et de votre commission, il avait **permis aux départements, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'être associés à l'élaboration du programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue**, à la condition d'avoir eux-mêmes arrêté un programme de formation.

En première lecture, l'**Assemblée nationale** a adopté un simple **amendement de coordination**, présenté par sa commission des Lois et accepté par le Gouvernement, afin de supprimer la mention selon laquelle le plan régional de développement des formations professionnelles vaut schéma régional de développement des enseignements artistiques préparant à une formation professionnelle et de prévoir qu'il inclut le cycle d'enseignement professionnel initial dispensé par les établissements d'enseignement artistique. Cette terminologie s'avère plus précise dès lors que le Sénat, soutenu par l'Assemblée nationale, a modifié l'article 75 du présent projet de loi afin de supprimer ce schéma.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 **sans modification**.

Article 7

(art. L. 943-2 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 reproduire dans le code du travail les dispositions du code de l'éducation relatives au plan régional de développement des formations professionnelles.

En première lecture, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté des amendements de coordination.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 **sans modification**.

Article 7 bis

(art. L. 214-14 du code de l'éducation)

Composition du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Cet article, introduit par le Sénat en première lecture à l'initiative de notre collègue M. Philippe Richert et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés après un avis favorable de votre commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, avait pour objet de modifier l'article L. 214-14 du code de l'éducation afin de modifier la composition du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, ce comité avait pour mission d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle. Il pouvait, en outre, recommander des mesures afin d'assurer la cohérence et la complémentarité de ces politiques et d'en améliorer les résultats dans un souci d'égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue. Placé auprès du Premier ministre, il était composé de treize représentants de l'Etat, d'un représentant élu de chaque conseil régional et de treize représentants des organisations syndicales et professionnelles. Le Sénat avait proposé de limiter à dix le nombre des représentants des organisations syndicales et professionnelles afin de prévoir la présence de trois représentants des chambres consulaires.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article par coordination avec la substitution du **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie** au comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue et au Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi opérée par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

Votre commission vous propose de **maintenir la suppression** de l'article 7 bis.

Article 9

(art. L. 910-1, 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.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait inséré un paragraphe I A modifiant l'article L. 910-1 du code du travail afin de supprimer le comité

interministériel de la formation professionnelle et de l'emploi et le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements de coordination, présentés par M. Dominique Tian afin de tirer la conséquence de la création, par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, d'un **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie**, en remplacement du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue et du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

L'article 27 de la même loi a par ailleurs supprimé le **comité interministériel de la formation** professionnelle et de l'emploi, conformément au vœu du Sénat.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter l'article 9 **sans modification**.

Article 11

(art. L. 214-12-1 nouveau du code de l'éducation,
art. L. 943-3 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 d'insérer un article L. 214-12-1 dans le code de l'éducation afin de confier à la région un rôle de coordination, au moyen de conventions, 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.

En première lecture, à l'initiative de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires sociales et avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat avait, d'une part, **affirmé le rôle d'orientation et de coordination dévolu à la région en matière d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes et des adultes**, en vue de leur insertion professionnelle et sociale, d'autre part, **précisé qu'elle devrait tenir compte des compétences de l'Etat, des autres collectivités territoriales** et de leurs groupements, des établissements publics ainsi que des établissements d'enseignement.

Sur proposition de nos collègues MM. Gérard Longuet, Josselin de Rohan et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, il avait précisé, avec l'avis favorable de votre commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, que la région pourrait passer des **conventions** non seulement avec les autres collectivités territoriales et les organismes chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation, mais également avec l'Etat.

Il avait également ajouté, à l'initiative de votre commission des Affaires sociales et avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, que ces conventions pourraient revêtir un caractère annuel ou pluriannuel.

Enfin, à l'initiative de nos collègues MM. Gérard Longuet, Josselin de Rohan et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, soutenue par votre commission des Lois et le Gouvernement, le Sénat avait prévu la **prise en compte des « réseaux d'information jeunesse »** dans les conventions signées par la région pour assurer la coordination des actions d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes et des adultes.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a simplement précisé que la région pourrait passer des **conventions** non seulement avec l'Etat, les autres collectivités territoriales et les organismes chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation mais également **avec les groupements de collectivités territoriales**.

Dans sa rédaction initiale, l'amendement présenté par la commission des Lois tendait à rendre obligatoire la conclusion de telles conventions mais le Gouvernement a obtenu le maintien de leur caractère facultatif au nom du « principe de la liberté contractuelle ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 **sans modification**.

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

Le Sénat a, en première lecture, apporté un certain nombre d'améliorations au titre II du présent projet de loi, sans toutefois remettre en cause les grands équilibres du texte.

Lors de ses travaux, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements de fond, introduisant notamment des articles nouveaux ou supprimant certaines dispositions. Ces modifications n'altèrent cependant pas les grandes orientations de ce titre qui assure le transfert aux collectivités territoriales d'un ensemble important d'infrastructures appartenant aujourd'hui au domaine public de l'Etat, ainsi que de la gestion des déchets et des programmes communautaires régionaux pour la période 2000-2006.

CHAPITRE PREMIER LA VOIRIE

Les modifications apportées à ce chapitre par l'Assemblée nationale ont porté, pour l'essentiel, sur les critères permettant à l'autorité réglementaire de déterminer les routes devant rester dans le domaine public routier national, sur la possibilité d'instituer des péages sur les routes express, ainsi que sur le droit reconnu au préfet de s'opposer à la réalisation de certains travaux sur les itinéraires à grande circulation.

Article 12 A A (nouveau)

(art. L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales)

Prise en compte du développement durable dans le cadre de l'action des collectivités territoriales

Inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Perrin-Gaillard et des membres du groupe socialiste, avec un avis favorable du Gouvernement, après que le rapporteur de la commission des Lois eut suggéré une amélioration rédactionnelle, cet article additionnel tend à inscrire **le développement durable parmi les objectifs assignés à l'action des collectivités territoriales**.

La première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, qui figure dans les dispositions générales placées en tête du code, énonce actuellement que les communes, les régions et les départements « *concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie* ».

Le présent article additionnel modifierait la fin de cette phrase en substituant la notion de développement durable aux notions de protection de l'environnement et d'amélioration du cadre de vie, présentes dans l'actuelle rédaction. En effet, le développement durable « *vise à satisfaire les besoins et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».¹ De ce fait, il peut être considéré comme englobant et dépassant les notions de protection et d'amélioration du cadre de vie.

Le développement durable, qui constitue un objectif fixé par certains textes internationaux -telles les conclusions du sommet de Rio-devrait constituer un objectif de valeur constitutionnelle pour les collectivités territoriales, en raison de l'adoption prochaine d'une Charte de l'environnement, adossée au préambule de la Constitution. L'article 6 du projet de Charte de l'environnement, adopté en première lecture à

¹ Article L. 110-2, II du code de l'environnement.

l'Assemblée nationale et en cours d'examen par le Sénat, dispose ainsi que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».¹ Il est donc nécessaire que les collectivités territoriales soient elles-mêmes soumises, dans les actions qu'elles entreprennent, à cet objectif.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter l'article 12 AA **sans modification**.

Article 12 A

(art. 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs)

Schéma régional des infrastructures et des transports

Inséré lors de la discussion du projet de loi au Sénat, à la suite d'un amendement présenté par notre collègue Gérard Longuet, avec un avis favorable de votre commission et du Gouvernement, cet article tend à assurer la cohérence entre les dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et les schémas de services collectifs institués par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par la création d'un schéma régional des infrastructures et des transports, élaboré par la région, en association avec l'Etat et en concertation avec les départements, les communes et leurs groupements.

Ce schéma doit être compatible avec les schémas de services collectifs et constituerait le volet « infrastructures et transport » du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, actuellement prévu par l'article 34 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. Il favorise une approche intermodale des itinéraires à grande circulation et définit les priorités d'action à moyen et long terme sur le territoire de la région en ce qui concerne les infrastructures routières.

Favorable à cette action coordinatrice de la région, le rapporteur de l'Assemblée nationale a néanmoins présenté un amendement, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant que l'élaboration du schéma est confiée à la région, en association avec l'Etat et en concertation avec les communes et leurs groupements, « dans le respect des compétences des départements ». Cette modification est censée permettre d'éviter toute forme de tutelle de la région sur les départements en ce domaine, ces derniers exerçant en effet en la matière l'essentiel des compétences.

¹ Article 2 du texte n° 329 Sénat (2003-2004), adopté par l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2004.

Votre commission estime que, dans sa rédaction initiale, cet article n'aurait pu avoir pour objet ou pour effet d'instaurer une quelconque tutelle de la région sur le département, mais juge que cette nouvelle formulation devrait être de nature à renforcer cette interprétation. Elle vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 12 A **sans modification**.

Article 12
(art. L. 111-1, L. 121-1 et L. 131-1 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 classées en routes nationales, tout en précisant le rôle de l'Etat pour assurer la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble.**

En première lecture, le **Sénat** a adopté plusieurs amendements sur ce texte.

Ainsi, à l'initiative de sa commission des Affaires économiques, et avec un sous-amendement présenté par notre collègue Philippe Leroy, il a précisé les conditions de l'élaboration des normes, des techniques et des programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Il a également supprimé, à la suite d'un amendement de notre collègue Gérard Longuet, l'obligation de contractualisation, mise à la charge des régions en matière de financement d'infrastructures routières.

En outre, il a prévu :

- à la suite d'un amendement de M. Jean-Claude Peyronnet et des membres du groupe socialiste, la consultation pour avis des conseils généraux lors du transfert dans le domaine public départemental d'une partie de la voirie nationale ;

- à l'initiative de votre commission des Lois, un transfert de plein droit de la voirie au 1^{er} janvier 2008, en l'absence de décision constatant le transfert dans un délai de dix-huit mois après la publication du décret en Conseil d'Etat déterminant la consistance du domaine public routier national ;

- à l'initiative de votre commission des Affaires économiques, l'obligation pour le préfet de département de communiquer au conseil général toutes les informations dont il dispose sur le domaine public routier transféré.

Lors de ses travaux, l'**Assemblée nationale a apporté quatre modifications à ce dispositif.**

● En premier lieu, au premier paragraphe (I) de cet article, l'Assemblée nationale a tenu à préciser les conditions d'élaboration des programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier.

A la suite d'un amendement présenté par sa commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, la **définition conjointe de ces programmes a été restreinte aux réseaux relevant de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements**. Cette restriction paraît légitime dans la mesure où l'Etat doit pouvoir rester maître des programmes destinés à s'appliquer à la seule voirie dont il a la charge. Par le même amendement, la définition conjointe de ces programmes a été **étendue aux groupements de collectivités territoriales**, ces derniers en demeurant exclus dans la rédaction antérieure de cet article.

● En deuxième lieu, à l'initiative de sa commission des Lois et de son président, M. Pascal Clément, le Gouvernement ayant émis un avis de « *sagesse optimiste* », l'Assemblée nationale a amendé le deuxième paragraphe (II) de cet article afin de modifier les critères de définition du domaine public routier national et de définir la consistance du domaine public routier départemental, ce dernier n'étant défini que par *a contrario* dans la rédaction initiale.

Ce paragraphe définit désormais le **domaine public routier national comme « un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national et européen »**, ces critères étant mis en œuvre, concrètement, par des décrets en Conseil d'Etat ayant pour objet de fixer les itinéraires concernés. Cette substitution supprime donc les quatre conditions alternatives présentes dans la rédaction adoptée par le Sénat : 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. **Le critère retenu apparaît plus uniforme, mais également plus restrictif, le pouvoir réglementaire voyant sa marge d'appréciation limitée par cette nouvelle formulation.**

Cet amendement a fait l'objet d'un sous-amendement déposé par Mme Henriette Martinez et plusieurs de ses collègues tendant à prévoir que les **décrets en Conseil d'Etat prévus par ce paragraphe devraient être actualisés tous les dix ans**.

Adopté avec l'avis favorable de la commission des Lois et après que le ministre eut donné un avis de « *sagesse pessimiste* », cette modification implique que le pouvoir réglementaire devra réexaminer, tous les dix ans, l'ensemble de la voirie routière pour s'assurer que le domaine public routier

national est constitué exclusivement d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen, mais également, à l'inverse, que toutes les routes répondant à ce critère sont bien partie intégrante du domaine public routier national. **Cette situation devrait pouvoir conduire à ce que certaines voies, actuellement comprises dans le domaine public routier départemental, reviennent dans le giron de l'Etat.** De la sorte, pourraient être évitées, à l'avenir, certaines incohérences pratiques qui conduisent à ce que certains départements aient l'entièvre responsabilité financière de voies qui ont, en réalité, une vocation nationale ou internationale réelle, mais qui restent actuellement classées dans le domaine public routier départemental.

- En troisième lieu, l'Assemblée a souhaité donner une **définition « positive » au domaine public routier départemental**, ce dernier étant seulement défini « en creux » par le projet de loi dans sa version initiale non modifiée par le Sénat sur ce point.

En effet, celui-ci serait désormais défini par le texte proposé pour rédiger le premier alinéa de l'article L. 131-1 du code de la voirie routière comme constitué :

- des routes, de leurs accessoires et de leurs dépendances classés dans le domaine public routier départemental à la date de la publication de la présente loi ;

- des mêmes éléments, classés dans le domaine routier national à la date de la publication de la loi et transférés dans le domaine public des départements, après avis des conseils généraux, en vertu de cette même loi.

Votre commission estime que, si la consultation des conseils généraux est souhaitable lors du transfert d'éléments de la voirie nationale au sein du domaine public routier départemental, il conviendrait de la faire figurer dans le cadre de la procédure de transfert prévue au paragraphe III de cet article. Elle vous soumet donc un **amendement tendant à supprimer cette précision au paragraphe II de cet article**.

- En dernier lieu, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des Lois et de son président, Pascal Clément, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de coordination réécrivant le troisième paragraphe (III) de cet article pour prendre en compte les modifications introduites au paragraphe précédent.

Votre commission vous soumet un **amendement afin de faire figurer au III l'intervention des conseils généraux pour avis sur les projets de décrets déterminant la consistance du domaine public routier national, tout en prévoyant qu'en l'absence de réponse dans le délai de trois mois à compter de leur saisine par le représentant de l'Etat dans**

le département, cet avis sera réputé avoir été donné, afin d'éviter que l'absence d'avis d'un conseil général ne puisse remettre en cause le transfert de voirie.

Votre commission relève cependant que la modification apportée à l'Assemblée nationale ne fait plus mention du transfert, dans le domaine public routier départemental, des accessoires et dépendances des voies classées en routes nationales, alors que cette possibilité était prévue dans le texte original et dans celui adopté par le Sénat. Par souci d'assurer un transfert cohérent des installations routières, votre commission vous propose, **dans le cadre du même amendement, de prévoir que les dépendances et accessoires de la voirie transférée sont également inclus dans ce transfert.**

En outre, votre commission estime que l'importance des travaux préparatoires devant conduire à l'adoption des décrets en Conseil d'Etat qui détermineront les voies routières maintenues dans le domaine public routier national implique une mise en œuvre immédiate des dispositions du présent article. Elle vous soumet, en conséquence, un autre **amendement tendant à prévoir l'entrée en vigueur du présent article dès la publication de la présente loi.**

Votre commission 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 permettant 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.**

Lors de l'examen de ce texte, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, tendant à substituer au renvoi opéré initialement à l'article 46 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer un renvoi direct à l'article L. 4433-24-1 du code général des collectivités territoriales, le contenu de l'article 46 ayant été effectivement codifié.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 13 **sans modification**.

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 tendait, dans la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, 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. Il a fait l'objet de plusieurs amendements lors de sa discussion à l'Assemblée nationale, conduisant en particulier **à supprimer la possibilité d'instituer des péages sur les routes express**, que ces dernières aient un caractère national ou départemental.

• L'Assemblée nationale a tout d'abord adopté, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, plusieurs amendements tendant à réécrire le premier paragraphe (I) de cet article afin, selon les propos du rapporteur, d'en simplifier le dispositif.

Ce paragraphe, étendant les possibilités d'institution de péages sur la voirie autoroutière, avait fait l'objet de plusieurs modifications en première lecture au Sénat, à la suite de l'adoption de trois amendements présentés par notre collègue Jacques Oudin, le Gouvernement ayant émis sur chacun d'eux un avis favorable. Ces amendements ont étoffé le dispositif initial afin :

- de permettre l'intégration, par simple avenant au cahier des charges de la délégation, d'ouvrages ou d'aménagements non prévus initialement, le cas échéant après déclaration d'utilité publique ;

- d'assurer le financement de ces ouvrages ou aménagements -lorsque celui-ci ne peut être couvert par une augmentation raisonnable des tarifs de péages- par un allongement de la durée de la délégation ou, lorsque ces méthodes de financement ne peuvent couvrir la totalité du coût des investissements, par des concours de l'Etat ou des collectivités territoriales intéressées dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales. Le texte adopté par le Sénat précisait, par ailleurs, que l'augmentation des tarifs ou de la durée de la délégation devait être strictement limitée à ce qui est nécessaire pour compenser le coût actualisé des investissements réalisés, y compris les charges d'entretien et d'exploitation, le calcul de ce coût tenant compte des revenus actualisés éventuellement générés par ces investissements et le taux d'actualisation devant refléter le coût du financement pour le délégataire ;

- de prévoir la réception, par les collectivités territoriales, d'une juste part des recettes occasionnées par la mise en place d'un péage autoroutier lorsqu'un excédent apparaît dans l'exécution du contrat de délégation au-delà des prévisions initiales et après remboursement des apports de capitaux du délégataire et du service de la dette ;

- de permettre aux collectivités territoriales de disposer des éléments à même de calculer et d'analyser au fil du temps les conditions financières de la délégation.

Ces modifications apportées par le Sénat tendaient donc à faciliter le financement des investissements autoroutiers, tout en assurant aux collectivités territoriales intéressées un juste retour sur les gains éventuels des délégations ainsi qu'une transparence accrue.

L'Assemblée nationale a amendé ce dispositif afin de **simplifier la formulation retenue par le Sénat en renvoyant les modalités d'application des présentes dispositions à des décrets en Conseil d'Etat.**

Sur le fond, la modification introduite par l'Assemblée a également pour effet de prévoir que l'Etat et les collectivités territoriales peuvent apporter des concours financiers « *à titre exceptionnel* ». Cette nouvelle formulation a pour conséquence **de restreindre cette possibilité** puisque, dans la rédaction adoptée par le Sénat, de tels concours ne pouvaient intervenir qu'à titre subsidiaire, lorsque le recours à l'allongement de la durée de la délégation ou à l'augmentation des tarifs de péages sont insuffisants pour financer le coût des investissements.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale a également eu pour conséquence de modifier les conditions requises par le texte proposé pour l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour que des ouvrages ou aménagements non prévus au cahier des charges de la délégation puissent être inclus, par simple avenant, à l'assiette de celle-ci. Désormais, trois conditions cumulatives sont exigées –la nécessité, l'utilité et le caractère accessoire-, là où le texte adopté par le Sénat en première lecture n'en prévoyait que deux : l'une, qui pouvait être l'utilité ou la nécessité de l'ouvrage ou de l'aménagement, l'autre son caractère accessoire.

Votre commission vous soumet un **amendement tendant à revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture qui facilite l'intégration à l'assiette de la délégation des ouvrages et aménagements non prévus initialement, et est conforme en tous points à l'avis du Conseil d'Etat en date du 16 septembre 1999.¹**

• Avec l'avis favorable du Gouvernement, et à l'initiative de sa commission des Lois, l'Assemblée a ensuite modifié les dispositions du paragraphe I bis de cet article, introduit par le Sénat en première lecture, à la suite d'un nouvel amendement de notre collègue Jacques Oudin.

Ce nouveau paragraphe a pour objet d'accroître la transparence des comptes du délégataire, en imposant à ce dernier d'établir un rapport annuel retracant les opérations afférentes à l'exécution de la délégation de

¹ *Conseil d'Etat, section des travaux publics, avis n° 362.908.*

service public, et une analyse de la qualité de ce service, tout en prévoyant l'existence d'une annexe permettant aux collectivités territoriales d'apprecier les conditions de son exécution. La formulation retenue par l'Assemblée conduit à prévoir que **les conditions d'exécution du service public ne seraient plus relatées dans une annexe mais directement dans le rapport annuel lui-même.**

• A la suite d'une longue discussion en séance publique, **l'Assemblée nationale a en outre supprimé la faculté, offerte par le texte original du paragraphe II de cet article et conservée par le Sénat en première lecture, d'instituer des péages sur les routes express.**

Rappelons que ce paragraphe constituait l'innovation majeure de cet article, puisqu'en l'état du droit positif, la possibilité d'instituer des péages sur ce type de voies est exclue, l'usage des routes express étant gratuit. Dans sa rédaction issue de la première lecture au Sénat -qui avait modifié seulement à la marge ce dispositif-, l'institution d'un péage ne pouvait 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 était 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. La collectivité propriétaire de la voirie -Etat, département ou, dans le cas de l'outre-mer, région- décidait 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 devait également couvrir la rémunération ainsi que l'amortissement des capitaux investis par le délégataire. Les frais de perception du péage devaient être couverts, dans tous les cas, par le produit du péage.

Sur le terrain de la procédure, le texte proposé prévoyait que, lorsque la route express est incluse dans le domaine public routier national, l'institution d'un péage devait intervenir par décret en Conseil d'Etat. En revanche, lorsque la route express est incluse dans le domaine public routier départemental ou communal, le texte prévoyait que l'institution d'un péage était autorisée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité propriétaire. Seule modification apportée par le Sénat en première lecture, l'avis du conseil régional, initialement prévu, avait été restreint à l'hypothèse où la région a participé au financement de la route. En outre, le Sénat avait prévu que cette institution ne pourrait intervenir qu'après avis des communes ayant un échangeur sur leur territoire.

Le texte disposait également que, lorsque l'exercice des missions de service public est délégué, il revenait 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 délégué et les conditions dans lesquelles il est autorisé à percevoir des péages en contrepartie. Pour satisfaire aux obligations communautaires, le texte adopté par le Sénat posait ensuite un principe de 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. Le texte précisait enfin que la possibilité d'instituer des péages s'applique lorsque la gestion des routes express est dévolue à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à un syndicat mixte ayant compétence en matière de création ou d'aménagement et d'entretien de la voirie.

Ce dispositif qui donnait tant à l'Etat qu'aux collectivités territoriales la possibilité -mais non l'obligation- d'instituer des péages sur les voies express appartenant à leur domaine public routier respectif a été supprimé à la suite d'un amendement du président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, Pascal Clément, au motif que bien qu'il considérât que « *le péage est nécessaire* », il proposait d'y « *renoncer* », dans la mesure où « *les Français n'en veulent pas* ».¹ Le Gouvernement a émis un avis favorable à cette suppression, après qu'une unanimité se fut dégagée sur les bancs de l'Assemblée et que le rapporteur de la commission des Lois se fut, à titre personnel, prononcé favorablement sur cet amendement.

Votre commission estime que l'institution de péages sur les routes express aurait pu constituer une source de financement complémentaire tant pour l'Etat que les collectivités propriétaires d'une voirie routière, notamment pour les routes nouvelles. La suppression de cette modalité de financement n'exonérera pas l'Etat ou les collectivités territoriales d'assurer aux usagers des routes express des équipements permettant la circulation des véhicules dans des conditions de sécurité adéquates.

• Le paragraphe III de cet article a également été amendé par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, afin de **modifier la procédure au terme de laquelle des péages peuvent être créés sur des ouvrages d'art**.

Dans la rédaction adoptée par le Sénat, ce paragraphe prévoyait que l'institution de péages sur des ouvrages d'art compris dans le domaine public routier des collectivités territoriales intervenait après avis du conseil régional si celui-ci avait participé financièrement à sa construction, d'une part, et des communes ayant un échangeur sur leur territoire, d'autre part.

¹ JOAN, 3^{ème} séance du 26 février 2004, p. 2072.

Estimant nécessaire de revenir sur ce dispositif afin de **renforcer les consultations à effectuer en cas d'institution d'un nouveau péage**, l'Assemblée a procédé à la réécriture du texte prévu pour l'article L. 153-2 du code de la voirie routière. Il en résulte désormais que :

- l'avis du conseil régional est toujours requis, quand bien même il n'aurait pas participé au financement de l'ouvrage d'art, ce qui devrait être de nature à renforcer son rôle de coordination ;

- l'avis des communes « *traversées* » est désormais sollicité ;

- l'avis des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des syndicats mixtes compétents en matière de création ou d'aménagement et d'entretien de la voirie est, le cas échéant, recueilli ;

Ces différents avis sont sollicités tant lorsque le péage est institué sur un ouvrage d'art compris dans le domaine public routier national que dans l'hypothèse où il ressortit au domaine public routier d'une collectivité territoriale.

Votre commission vous soumet un **amendement de coordination rédactionnelle** au paragraphe V de cet article, afin de prendre en compte la suppression des péages sur les routes express antérieurement prévus au paragraphe II du présent article.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 14 **ainsi modifié**.

Article 16

(art. L. 110-3 du code de la voirie routière)

Définition et régime juridique des routes à grande circulation

Le présent article procèderait 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**. Le Sénat lui a apporté, à l'initiative de votre commission des Lois, deux amendements rédactionnels. Cette disposition a été modifiée sur deux points par l'Assemblée nationale.

En premier lieu, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, **l'Assemblée a tenu à préciser que la liste des routes à grande circulation**, auxquelles s'applique un régime de police particulier, **doit être fixée par décret après avis des collectivités et « des groupements » propriétaires** des voies, le texte initial prévoyant la consultation des seules collectivités territoriales propriétaires.

En second lieu, à l'initiative de sa commission des Finances et des membres du groupe socialiste, avec l'avis favorable de la commission des Lois, mais avec l'avis défavorable du Gouvernement, **l'Assemblée a supprimé le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 110-3 du code de la route**.

Cette disposition prévoyait 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* ». Sur la base des informations ainsi communiquées, le **préfet disposait**, dans un délai déterminé par décret en Conseil d'Etat, **d'un droit d'opposition** lui permettant d'interdire la mise en œuvre de projets ayant pour effet de rompre la continuité du service routier sur une route à grande circulation.

Par un large consensus, les députés ont souhaité abolir ce dispositif, estimant qu'il instaurait une tutelle témoignant d'une « *insupportable suspicion à l'égard des collectivités locales* ».

Sans doute cet alinéa permettait-il au représentant de l'Etat d'empêcher certaines réalisations et d'exercer, ce faisant, un contrôle *a priori* sur les collectivités territoriales, alors que, depuis 1982, la décentralisation priviliege le contrôle *a posteriori*. Toutefois, votre commission des Lois avait, par la voix de son rapporteur, insisté en première lecture sur l'indispensable continuité qui doit être assurée sur l'ensemble du territoire.

Aussi, **pour que cette continuité ne soit pas remise en cause par certains aménagements décidés par les propriétaires de ces voies**, votre commission vous propose un **amendement** tendant à inscrire dans l'article L. 110-3 du code de la route que **le propriétaire de la voirie classée route à grande circulation transmet au représentant de l'Etat dans le département**, préalablement à leur mise en œuvre, **les projets de modification des caractéristiques techniques de ces voies ainsi que les mesures susceptibles de les rendre impropres à leur destination**.

Votre commission vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 16 **ainsi modifié**.

Article 18

(art. L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales)

**Eligibilité au FCTVA des dépenses d'investissement et des fonds de concours versées
par les collectivités territoriales et leurs groupements
pour des opérations d'aménagement du domaine public routier**

Dans sa rédaction initiale, cet article avait 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 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, sous réserve qu'ils financent la moitié au moins du coût toutes taxes comprises de ces opérations.

Lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi par le Sénat, votre commission avait proposé la suppression de cette exigence

d'une participation majoritaire car il est peu fréquent, compte tenu du grand nombre d'intervenants souvent impliqués dans les opérations d'aménagement du domaine public routier national, qu'une collectivité territoriale assume seule plus de la moitié du financement d'une opération. Dans le même temps, elle avait présenté un amendement tendant à rendre éligibles au FCTVA tous les travaux réalisés sur un équipement public.

Parallèlement, votre commission des Affaires économiques et votre commission des Finances avaient proposé de rendre éligibles à ce fonds les dépenses d'investissement réalisées sur le domaine public routier d'une autre collectivité territoriale. Cette dernière proposition avait pour objet de répondre aux préoccupations exprimées par de nombreux maires, inquiets de voir certains services de l'Etat leur refuser le bénéfice du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée pour des travaux réalisés, notamment, sur le domaine public routier départemental. Ainsi, la situation concrète que beaucoup de communes rurales connaissent est celle de la route départementale qui traverse un village et dont la commune refait les trottoirs : la commune est maître d'ouvrage mais, du fait des règles de partage de la domanialité, la chaussée et les à-côtés de la rue principale appartiennent au département. Il s'agit donc d'une intervention sous maîtrise d'ouvrage de la commune sur la voirie départementale.

Le **Sénat** avait finalement adopté un amendement présenté par le Gouvernement et sous-amendé par votre commission des Lois, tendant à compléter l'article L. 1615-2 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, soit directement soit par voie de fonds de concours, pour des **opérations d'aménagement** sur le **domaine public routier**, quel qu'en soit le propriétaire.

L'article 51 de la loi de finances pour 2004 a rendu éligibles au FCTVA, dès le 1^{er} janvier 2004, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales compétents en matière de voirie afférentes à des travaux qu'ils réalisent sur le domaine public routier de l'Etat ou d'une collectivité territoriale.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a supprimé en conséquence les dispositions analogues du présent article.

A l'initiative du Gouvernement, elle a en outre précisé que seuls seraient éligibles au FCTVA les fonds de concours versés, **à compter du 1^{er} janvier 2005**, pour le financement des **dépenses réelles d'investissement** effectuées sur le domaine public routier de l'Etat ou d'une autre collectivité territoriale.

Votre commission vous soumet un **amendement** de codification des dispositions de l'article 51 de la loi de finances pour 2004 et 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**. Le Sénat a adopté cette disposition dans sa rédaction originelle, estimant que les modifications apportées à l'article 88 du projet de loi par le Gouvernement, au cours de la séance publique, ainsi que les déclarations du ministre délégué, suffisaient à clarifier les conditions du financement des actions conduites en application des contrats de plan.

En effet, revenant sur une observation formulée, lors des débats, par notre collègue Georges Gruillot, rapporteur pour avis au nom de la commission des Affaires économiques, le ministre avait notamment précisé le terme des engagements respectifs des parties aux contrats de plan Etat-région, en indiquant que « *le terme du contrat a lieu au moment de la remise de l'ouvrage et non pas à la fin des opérations engagées* ».¹ L'Assemblée nationale a cependant jugé souhaitable de préciser le dispositif prévu par cet article, à la suite d'un long débat en séance publique.

Pour clarifier totalement la question, le Gouvernement a déposé un amendement de réécriture globale, adopté par l'Assemblée sous réserve de deux amendements présentés par la commission des Lois sur lesquels le Gouvernement a émis un avis favorable.

Cette nouvelle rédaction mentionne désormais, aux côtés des collectivités territoriales et de l'Etat, les « *groupements* » de collectivités, afin que soit pris en compte l'important rôle de financement que ces derniers peuvent jouer, en particulier dans les agglomérations.

La disposition précise surtout que, si les parties aux contrats de plan continuent, en principe, d'assurer le financement des opérations routières inscrites aux quatrième contrats de plan jusqu'au 31 décembre 2006 seulement, **un régime particulier s'applique aux travaux « prévus dans ces contrats et non réalisés à cette date », qui continuent à être financés « jusqu'à l'achèvement de ces opérations dans les mêmes conditions, dans la limite des enveloppes financières globales fixées pour les volets routiers des contrats »**. Comme dans la rédaction initiale de cette disposition, ce régime ne concerne pas les aménagements de sécurité, dont

¹ JO Sénat, séance du samedi 15 novembre 2003, p. 8059.

les financements sont transférés aux départements dans les conditions prévues par le paragraphe III de l'article 89 du projet de loi.

Le ministre a tenu, avant l'adoption de ces amendements, à expliciter l'interprétation qu'il convenait de donner de cette nouvelle rédaction, en précisant :

- que tous les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de plan devaient être honorés -sous réserve du vote des crédits correspondant en loi de finances ;

- que, dans le cadre de ces contrats, le Gouvernement ne sollicitera plus les départements pour le financement de voies relevant de son domaine propre ;

- que l'Etat est redevable, au titre de la dotation générale de fonctionnement, des dépenses de fonctionnement qui lui incombaient auparavant, ainsi que des dépenses d'investissement en faisant appel à une « *dotation fiscale, issue par exemple de la TIPP ou de la taxe sur les conventions d'assurance* » ;

- que « *le décroisement, les dotations de transfert, l'achèvement des engagements pris dans le cadre des CPER et la fin du recours au financement départemental pour les opérations relevant du domaine de l'Etat donneront au département les moyens, qui lui font en partie défaut actuellement, d'assurer financièrement ses nouvelles responsabilités* ».¹

Votre commission estime que les conditions de financement des opérations prévues par les quatrièmes contrats de plan Etat-région sont désormais clarifiées et vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 19 **sans modification**.

Article 21 bis (nouveau)

(art. L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales)

Applicabilité immédiate des dispositions permettant au maire d'instituer des emplacements de stationnement réservés aux handicapés

Cet article additionnel, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, résulte d'un amendement présenté par M. Christian Phillip, auquel le Gouvernement était favorable et pour lequel le rapporteur de la commission des Lois avait émis, à titre personnel, un avis favorable, la commission s'étant en revanche prononcée contre cet amendement. Il tend à modifier les dispositions de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales afin de **permettre l'application immédiate des dispositions permettant au maire d'instituer des emplacements de stationnement réservés aux handicapés**.

¹ JOAN, 1^{ère} séance du vendredi 27 février 2004, p. 2102.

L'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales autorise le maire à édicter, par arrêté motivé, des mesures de police particulières en matière de circulation. Parmi ces mesures, le 3° de cet article dispose, depuis la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, que le maire peut:

- « réserv[er] sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public, des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte de stationnement prévue à l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles » ;

- « délivrer des autorisations de stationnement, donnant droit à l'usage de ces emplacements sur le territoire communal, aux personnes titulaires de la carte « station debout pénible » prévue à l'article L. 241-3-1 du même code ».

Les conditions d'application de ces dispositions doivent, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales, être fixées par décret en Conseil d'Etat. Or, plus de deux ans après la publication de la loi du 17 janvier 2002, ce décret n'est pas encore paru, empêchant ainsi la mise en œuvre immédiate de ce dispositif pourtant particulièrement attendu des personnes souffrant de handicaps physiques limitant leur mobilité.

Le présent article 21 bis a donc pour objet de **supprimer le recours à un décret en Conseil d'Etat afin de permettre l'applicabilité immédiate de ces dispositions**. Compte tenu de sa précision technique, il semble en effet que l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales puisse faire l'objet d'une application sans qu'il soit techniquement nécessaire de recourir à une mesure réglementaire d'application.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 21 bis **sans modification**.

CHAPITRE II LES GRANDS ÉQUIPEMENTS

Ce chapitre tend à transférer aux collectivités territoriales certains grands équipements pour lesquels le maintien de la compétence de l'Etat ne s'avère plus justifié à l'heure où il convient de gérer au plus près du terrain les infrastructures.

Le Sénat avait apporté plusieurs modifications de nature essentiellement technique à ces dispositions, tendant à offrir tant aux collectivités qu'à leurs groupements le bénéfice des transferts, tout en

assurant leur complète information sur l'état des infrastructures susceptibles de leur être transférées. Les principaux amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture ont eu pour objet de renforcer l'information des collectivités sur l'état des installations transférées.

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 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des aérodromes et hélistations civils appartenant actuellement à l'Etat**. Lors de sa première lecture, l'Assemblée nationale a apporté quatre modifications à ces dispositions.

● Dans le premier paragraphe (I) de cet article, qui pose 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, l'Assemblée nationale a jugé nécessaire de **préciser**, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, **que la propriété de ces installations était également transférée**.

Dans la rédaction adoptée par le Sénat, la propriété des aérodromes n'était pas expressément visée. Le transfert de la propriété des installations susvisées n'avait donc qu'un caractère implicite mais toutefois certain, du fait des dispositions du troisième paragraphe (III) de cet article.

● Dans le deuxième paragraphe (II) de l'article, définissant la procédure de transfert de compétence en matière aéroportuaire, l'Assemblée a adopté deux amendements.

Elle a d'abord, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, souhaité **porter de trois à six mois le délai au terme duquel, en l'absence d'autre demande de transfert formulée par des collectivités territoriales ou leurs groupements, la collectivité ou le groupement pétitionnaire est réputé être bénéficiaire du transfert**. Cette modification est mue par le souci du rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale de simplifier et d'uniformiser les délais applicables à l'égard des transferts en matière portuaire et aéroportuaire.

Votre commission vous soumet un **amendement de coordination tendant à fixer au 1^{er} juillet 2006 l'échéance avant laquelle les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent solliciter un transfert de compétence en matière aéroportuaire**.

L'Assemblée nationale a ensuite précisé la disposition, introduite par le Sénat à l'initiative de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires culturelles, aux termes de laquelle « *le représentant de l'Etat dans le département communique aux collectivités ou groupements sollicitant le transfert de compétence toutes les informations permettant le transfert en connaissance de cause de l'aérodrome concerné.* » Sur proposition de sa commission des Affaires économique et après avoir obtenu l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **enserré cette communication du préfet dans un délai de six mois.**

Votre commission des Lois est favorable, sur le fond, à cette précision qui obligera ainsi le représentant de l'Etat à faire preuve de diligence dans la transmission de ces informations afin que les collectivités ou groupements intéressés puissent, dans les meilleures conditions, décider ou non de solliciter le transfert d'aérodromes.

• Avec l'avis défavorable du Gouvernement et de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a amendé le paragraphe III de cet article afin que la convention conclue entre l'Etat et le bénéficiaire du transfert ou l'arrêté du ministre chargé de l'aviation civile dresse **un diagnostic de l'état de l'aérodrome.** Ce préalable a été souhaité par sa commission des Affaires économiques et, en particulier son président, Patrick Ollier, afin qu'une « *transparence totale des moyens et des crédits* » soit garantie.¹

Rappelons que, afin que les collectivités ou groupements disposent des données techniques et juridiques nécessaires pour appréhender l'état des aérodromes susceptibles de leur être transférés, le Sénat avait institué une obligation, mise à la charge du préfet de département, de communiquer tous les documents nécessaires à un transfert en connaissance de cause de ces installations. La position retenue par l'Assemblée nationale va dans le même sens en instituant un dispositif plus poussé.

Il est certain que, **informés des conclusions d'un diagnostic des infrastructures aéroportuaires, les collectivités ou leurs groupements disposeront ainsi de tous les éléments à même de les éclairer sur les conséquences d'un éventuel transfert.** Votre commission souligne toutefois que cette obligation -qui pourrait avoir un coût important compte tenu du nombre d'infrastructures à transférer, évalué à 108 aérodromes- ne devra en aucun cas avoir pour conséquence de retarder la mise en œuvre des transferts.

Elle vous propose d'adopter l'article 22 **ainsi modifié.**

¹ JOAN, 2^{ème} séance du vendredi 27 février 2004, p. 2115.

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**. L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, plusieurs amendements de nature rédactionnelle et de précision, ainsi que des amendements de fond.

• Dans le premier paragraphe (I) de cet article, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée a adopté un amendement tendant à préciser que le **transfert envisagé des ports non autonomes de l'Etat interviendrait, au plus tard, au 1^{er} janvier 2007**. Cet amendement a également précisé que ce transfert ne bénéficierait qu'aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures, bien que cette précision puisse se déduire du premier alinéa du paragraphe II de cet article.

• Au deuxième paragraphe (II) de cet article, outre deux amendements rédactionnels, l'Assemblée a, en cohérence avec la position qu'elle a exprimée à l'occasion de la discussion de l'article 22 du projet de loi :

- d'une part, adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par sa commission des Lois tendant à porter de trois à six mois le délai ouvert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements afin qu'elles se portent candidates au transfert.

Votre commission vous soumet sur ce point un **amendement de coordination** tendant à prendre en compte l'extension de ce délai ainsi que la fixation de la date de transfert définitif des ports maritimes au 1^{er} janvier 2007 ;

- d'autre part, deux amendements de sa commission des Affaires économiques tendant : pour l'un, à enserrer l'obligation de communication du préfet relative aux informations concernant l'infrastructure concernée par le transfert dans un délai de six mois ; pour l'autre, adopté avec l'avis défavorable du Gouvernement et de la commission des Lois, à **imposer un diagnostic de l'état du port maritime faisant l'objet du transfert** qui permettra de conforter l'information des collectivités et groupements candidats au transfert de compétence.

• L'Assemblée a également **introduit un paragraphe III bis ayant pour objet de prévoir un mécanisme d'expérimentation** voisin de celui proposé par le paragraphe IV de l'article 22 relatif au transfert des aérodromes. Le Gouvernement s'en était alors remis à la sagesse de l'Assemblée.

Ainsi, les collectivités ou groupements dans le ressort desquels sont situés des ports maritimes non autonomes peuvent demander à bénéficier d'un transfert à titre expérimental, dont l'échéance ne peut excéder le 31 décembre 2005. Dans cette hypothèse, les biens visés au III sont mis à disposition de la collectivité ou du groupement intéressé, les actes pris par ce dernier dont l'effet excéderait la durée du transfert sont soumis à l'accord préalable de l'Etat. Au 31 décembre 2005, tout port dont le transfert arrive à échéance est transféré définitivement à l'attributaire, dans les conditions prévues aux II et III de cet article, à moins que celui-ci ne s'y oppose par délibération prise avec un préavis de six mois.

Votre commission des Lois estime que **prévoir une expérimentation du transfert en cette matière n'apparaît pas nécessaire** dans la mesure où un transfert de compétence en cette matière est déjà intervenu sur la base de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, ce qui implique que les collectivités ont déjà connaissance des conditions de gestion des ports maritimes. En outre, il convient de souligner que l'expérimentation pourtant déjà prévue par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité n'a jamais été mise en œuvre, faute de collectivités candidates. Votre commission vous propose donc de **supprimer par amendement ce dispositif**.

• Au paragraphe IV de cet article, l'Assemblée nationale a, à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par M. Bertho Audifax, rejeté par la commission des Lois mais accepté par le Gouvernement sous réserve d'une rectification, **modifié les conditions de prorogation des délégations de service public venant à échéance avant le transfert des ports maritimes**.

Dans sa rédaction d'origine, adoptée par le Sénat, ce paragraphe prévoyait la prorogation tacite de ces délégations, par périodes successives de douze mois, le titulaire de la délégation conservant toutefois la possibilité de s'opposer à cette prorogation. Il a été jugé que ce dispositif conduisait à créer une « *situation de précarité* » préjudiciable à la bonne gestion des ports maritimes français ainsi qu'aux efforts entrepris pour leur développement.

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée a prévu que ces délégations de service public seraient désormais prorogées pour une durée plus longue :

- jusqu'au 31 décembre 2007 pour les ports situés en métropole ;
- jusqu'au 31 décembre 2009 pour les ports situés dans les départements d'outre-mer.

Votre commission estime que **fixer une date de prorogation des délégations de service public différente pour les ports situés dans les départements d'outre-mer ne répond à aucune justification**, dans la mesure où la date de transfert définitif pour ces ports est identique à celle prévue pour les ports maritimes en métropole. Elle vous soumet donc un **amendement tendant à supprimer cette distinction**.

● Le paragraphe VII de cet article a également été amendé par l'Assemblée nationale en première lecture afin, d'une part, de lui apporter une correction d'ordre rédactionnel et, d'autre part, de **clarifier les conditions du transfert des ports maritimes de plaisance dont certains départements ou groupements ont actuellement la charge** en application notamment des dispositions de l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiant 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.

Lors de sa discussion devant le Sénat, ces dispositions avaient été modifiées à la suite d'un amendement présenté par notre collègue Joseph Kergueris. Il en résultait que, par dérogation à la règle selon laquelle les communes ou leurs groupements sont compétents pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance, les départements qui exerçaient cette compétence avant la publication de la présente loi conservaient leurs prérogatives. En outre, des transferts conventionnels de compétence en la matière entre les communes et leurs groupements, d'une part, et les départements, d'autre part, étaient rendus possibles.

Ce dispositif a été à nouveau modifié par l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement présenté par sa commission des Affaires économiques et par M. Aimé Kergueris, avec un avis « *modérément favorable* » du Gouvernement afin de prévoir :

- d'une part, la possibilité d'un transfert aux communes, communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines de la compétence à l'égard de ces ports, à la condition que les collectivités ou groupements de collectivités compétents avant la date de publication de la présente loi y consentent de manière expresse ;

- d'autre part, la possibilité pour une commune, une communauté de communes, une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine qui aurait reçu compétence en cette matière par l'effet de la présente de loi de la conférer au département ou à un syndicat mixte.

● En dernier lieu, au paragraphe XI de cet article, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de coordination présenté par le rapporteur de sa commission des Lois, M. Marc-Philippe Daubresse. Cet amendement a eu pour effet de modifier les articles L. 4424-22 et L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales afin de prendre en compte l'abrogation de l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, précitée, et des articles 104 et 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ces dispositions ont en effet été abrogées respectivement par les paragraphes VIII et IX du présent article, ainsi que par le paragraphe VIII de l'article 22 du présent projet de loi.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 24 **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 des 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.

• En première lecture, le **Sénat** a apporté plusieurs modifications à cet article en adoptant différents amendements de précision ou de coordination. En outre, il a introduit trois modifications de fond.

A l'initiative de sa commission des Affaires économiques, le Sénat a d'abord précisé que le bénéficiaire du transfert de compétence succédait dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers à la personne publique gestionnaire du domaine public fluvial avant la date du transfert.

A l'instar du dispositif retenu pour les autres transferts d'infrastructures, il a ensuite adopté, sur proposition de sa commission des Affaires économiques, un amendement prévoyant une obligation pour le représentant de l'Etat dans le département de communiquer à la collectivité ou au groupement intéressé par un transfert de compétence « *toutes les informations dont il dispose sur le domaine public fluvial susceptible de leur être transféré* ».

Avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a également adopté un amendement présenté par sa commission des Affaires économiques substituant au transfert de plein droit des canaux fluviaux et ports intérieurs un transfert expérimental d'une période de trois ans au terme duquel la compétence serait transférée définitivement à la collectivité.

Enfin, avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement présenté par nos collègues Gérard Longuet et Josselin de Rohan, tendant à permettre aux régions ayant bénéficié du transfert des cours d'eau et des canaux de déléguer, par convention, tout ou partie de leurs compétences aux collectivités territoriales qui leur en feraient la demande.

• Lors de sa première lecture, l'**Assemblée nationale** a complété ces dispositions à la suite de l'adoption de trois amendements.

En premier lieu, à l'initiative de sa commission des Affaires économiques, l'Assemblée a précisé -comme elle l'a fait aux articles 22 et 24 du présent projet de loi- que le représentant de l'Etat dans le département

devait communiquer, dans un **délai de six mois**, aux collectivités ou groupements sollicitant un transfert de compétence les informations dont il dispose à l'égard des canaux et ports fluviaux.

En deuxième lieu, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, la commission ayant quant à elle émis un avis favorable, l'Assemblée a imposé au représentant de l'Etat **d'assortir les informations dont il dispose sur le domaine public fluvial susceptible d'être transféré d'un « diagnostic portant sur la faisabilité et le coût de l'enlèvement des sédiments, ainsi que d'une analyse sur leur nature »**. Selon l'auteur de l'amendement, M. Christian Decocq, il importe en effet que les collectivités aient pleinement connaissance de l'état des canaux, notamment en matière de curage, dont le coût au kilomètre est particulièrement élevé.

Comme elle l'a fait pour les transferts prévus par les articles 22 et 24 du projet de loi, votre commission estime que ce dispositif permettra certainement aux collectivités ou à leurs groupements de solliciter en toute connaissance de cause le transfert de compétence. Néanmoins, sa mise en œuvre ne devra pas conduire à retarder la décentralisation en ce domaine tout en renchérisant par trop le coût pour la collectivité publique.

En dernier lieu, tout en conservant le principe, retenu par le Sénat, selon lequel le transfert des canaux et ports fluviaux ne doit pas intervenir sans l'accord exprès des régions intéressées, l'Assemblée nationale a supprimé l'application des dispositions de l'article 1^{er}-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure prévoyant une période d'expérimentation. Elle a ainsi modifié le dispositif existant afin de prévoir que **le transfert de compétence s'effectue** :

- soit à la demande des régions intéressées ;

- soit, à défaut de demande expresse, au terme d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, sauf si les régions se sont opposées à ce transfert par délibération prise avec un préavis de six mois avant cette échéance. Par un sous-amendement, auquel la commission a donné un avis favorable, le Gouvernement a tenu à préciser que, pendant cette période, les régions exerceraient les mêmes compétences que celles prévues à l'article 1^{er}-2 du code précité, c'est-à-dire lorsque le transfert s'effectue à titre expérimental.

Votre commission approuve ce dispositif qui permet aux régions de bénéficier du transfert de compétence dans des conditions plus simples. Cependant, elle vous soumet un **amendement à cet article afin d'assurer une cohérence rédactionnelle** avec les dispositions de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 dont l'article 5 est abrogé par le paragraphe VI du présent article.

Elle vous propose d'adopter l'article 26 **ainsi modifié**.

Article 27 bis (nouveau)
(art. L. 213-11 du code de l'éducation)

Procédure d'arbitrage en cas de litige sur les conditions de financement des services de transports scolaires en cas de modification d'un périmètre de transports urbains

Inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article additionnel tend à modifier l'article L. 213-11 du code de l'éducation afin de **préciser le critère permettant au représentant de l'Etat dans le département d'arbitrer les litiges portant sur les conditions de financement des services de transports scolaires en cas de modification d'un périmètre de transports urbains.**

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 213-11 du code de l'éducation répartit les compétences en matière de transport scolaire entre le département et l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Si, par principe, la compétence est attribuée en la matière au département, elle est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, lorsqu'il existe un périmètre de transports urbains.

Le quatrième et avant-dernier alinéa de cet article prévoit qu'en cas de création ou de modification d'un périmètre de transports urbains incluant le transport scolaire, une convention ayant pour objet de fixer les conditions de financement du transport scolaire est passée entre l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains et le département. A défaut d'accord entre les parties, le dernier alinéa de cet article prévoit un arbitrage du représentant de l'Etat dans la région, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Le décret n° 84-324 du 3 mai 1984 précise que le préfet, saisi d'une demande d'arbitrage par l'un des exécutifs des collectivités intéressées ou en l'absence de convention intervenue dans les trois mois de la publication de l'acte constatant la création ou l'extension du périmètre de transports urbains, transmet le dossier au président de la chambre régionale des comptes qui est alors chargé d'une mission de conciliation ou, le cas échéant, de présenter des propositions. A défaut d'accord, le préfet fixe, par arrêté, les conditions de financement des services de transports scolaires.

Le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale vise à compléter cet article en précisant les critères devant être utilisés par **le représentant de l'Etat dans le département** en ce qui concerne les modalités financières du transfert. Il serait désormais **tenu de prendre en compte le montant des dépenses effectuées par le département au titre des compétences transférées à l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains au cours de l'année scolaire précédent le transfert.**

Aujourd’hui, il n’existe pas de critère d’arbitrage formellement établi dans le code de l’éducation pour permettre au préfet de statuer. Cependant, celui-ci peut se fonder, en cette matière, sur les dispositions de la circulaire du 5 juillet 1984 relative aux procédures d’arbitrage par le représentant de l’Etat dans le département pour la fixation des conditions de financement des transports scolaires.¹

Celle-ci précise que les conditions de financement précitées sont, pour l’essentiel, les « *conditions dans lesquelles l’autorité compétente doit reverser à la nouvelle autorité la part de la compensation financière dont elle est bénéficiaire et qui correspond aux ressources affectées par l’Etat au fonctionnement du ou des services transférés, compte tenu de l’organisation du ou des services qui existait avant le transfert de compétences.*le montant des dépenses donnant lieu à compensation financière dans les conditions prévues par la loi n° 83-7 du 7 janvier 1983 », ce qui implique que pour déterminer ces conditions financières, le représentant de l’Etat doit prendre en compte le montant de la dotation générale de décentralisation pour 1985, tout en procédant à son actualisation.

La référence qui serait désormais faite, dans le texte adopté par l’Assemblée nationale, aux dépenses effectuées « *au cours de l’année scolaire précédent le transfert* » serait de nature à **simplifier le calcul des conditions de financement.**

Votre commission des Lois vous propose d’adopter l’article 27 bis **sans modification.**

CHAPITRE III LES TRANSPORTS DANS LA RÉGION D’ILE-DE-FRANCE

Le chapitre III du titre II tend à modifier l’organisation des transports en région Ile-de-France afin de développer les compétences des collectivités territoriales franciliennes, en modifiant notamment le statut et les conditions de fonctionnement du Syndicat des transports d’Ile-de-France. Le Sénat a, en première lecture, apporté un certain nombre de précisions au dispositif original proposé par le projet de loi. L’Assemblée nationale l’a modifié de façon relativement marginale.

¹ JO du 14 juillet 1984, N.C., p. 6164.

Article 29 A
(art. L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales)
**Rôle de la région d'Ile-de-France en matière
de transports et de déplacements**

Cet article résulte d'un amendement présenté en première lecture au Sénat par notre collègue Roger Karoutchi sur lequel le Gouvernement avait émis un avis favorable, votre commission des Lois s'en étant remise à la sagesse de votre Haute Assemblée. L'Assemblée nationale a, à l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, adopté un amendement de coordination rédactionnelle à cet article qui tend à préciser que **la région d'Ile-de-France est compétente pour définir « la politique régionale des déplacements » dans le respect des orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France et du plan de déplacement urbain.**

Ces deux documents sont respectivement prévus, pour le premier, par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, et pour le second, par l'article 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. A cette fin, le nouvel article précise que la région élaboré en association avec le Syndicat des transports d'Ile-de-France le schéma régional des infrastructures et des transports prévu à l'article 14-1 de la loi précitée du 30 décembre 1982, cette dernière disposition étant elle-même modifiée par l'article 12 A du présent projet de loi.

En outre, cet article précise que la région a la possibilité de participer au financement d'aménagements de sécurité sur les autoroutes non concédées et les routes d'Ile-de-France.

Votre commission estime que, malgré les spécificités des transports en Ile-de-France, il convient que les conditions d'élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports d'Ile-de-France se rapprochent de celles existantes dans les autres régions. Or, pour ces dernières, il résulte de la rédaction retenue par l'article 12 A du présent projet de loi que l'Etat est également associé à cette élaboration. En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement tendant à préciser que la région d'Ile-de-France élabore ce schéma en association avec l'Etat et le syndicat des transports d'Ile-de-France.**

Votre commission vous propose d'adopter l'article 29 A **ainsi modifié.**

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**. Il avait été adopté sans modification par le Sénat.

L'Assemblée nationale a modifié ce dispositif sur trois points.

D'une part, à l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de sa commission des Lois, l'Assemblée a précisé que **les contrats de travail liant l'actuel Syndicat des transports d'Ile-de-France et ses employés seraient maintenus**, le nouvel établissement public créé par le présent projet de loi se substituant à cet égard à l'ancien.

D'autre part, l'Assemblée a modifié le quatrième paragraphe (IV) de cet article afin de prévoir :

- que **le conseil d'administration du syndicat est composé** -outre des représentants des collectivités et groupements membres- **des représentants des collectivités ou de leurs groupements ayant reçu une délégation de compétence** en application du cinquième alinéa du II de cet article. Leur représentation serait assurée par des collèges départementaux élisant pour chacun d'eux un représentant.

Cette modification résulte d'un amendement présenté par M. Etienne Pinte, auquel la commission des Lois a donné un avis favorable, le Gouvernement s'en remettant cependant à la sagesse de l'Assemblée.

Cet amendement est presque identique à un amendement discuté lors de la première lecture de ce texte au Sénat, à l'initiative de notre collègue Serge Lagache et des membres du groupe socialiste. Votre commission avait alors émis un avis défavorable à cet amendement, le Gouvernement partageant cette position, estimant que les conditions de cette participation introduirait une certaine lourdeur dans les mécanismes de décision du Syndicat ;

- que **le syndicat est présidé par le président du conseil régional d'Ile-de-France ou par un élu du conseil régional qu'il désigne parmi les membres du conseil d'administration**. Le projet de loi prévoyait, dans sa version originale, que le président du syndicat serait élu parmi les membres du conseil régional d'Ile-de-France. Cette modification résulte de l'adoption

de deux amendements identiques présentés par Mme Annick Lepetit et par M. Etienne Pinte, auxquels la commission a donné un avis favorable, mais qui ont fait l'objet d'un sous-amendement déposé par le Gouvernement.

Si votre commission soutient cette dernière démarche de l'Assemblée nationale qui devrait simplifier les conditions de désignation du président de l'établissement public, en évitant par ailleurs tout risque que le président du Syndicat puisse ne pas être un membre de la majorité du conseil régional d'Ile-de-France, ce qui serait sans conteste une source de blocage, elle maintient son **opposition à la présence de représentants des collectivités ou groupements délégataires au sein du conseil d'administration en qualité de membres.**

En effet, comme l'avait souligné votre rapporteur au cours des débats en première lecture, le dispositif initialement prévu par le projet de loi paraissait équilibré s'agissant des membres du conseil d'administration du Syndicat. Il avait pour but de réunir les représentants des collectivités membres du Syndicat et qui, à ce titre, apportent leur financement à l'établissement public. Or, tel n'est pas le cas des autorités organisatrices de transport de second rang. En outre, faire des représentants des collectivités ou groupements ayant reçu une délégation de compétence des membres à part entière du conseil d'administration conduirait à alourdir les mécanismes de décision au sein du conseil en y incluant six nouveaux membres, et conduirait à permettre aux autorités organisatrices de second rang de se prononcer sur les décisions de délégation qui pourraient elles-mêmes les concerner tout directement.

Votre commission vous soumet, en conséquence, un **amendement tendant à supprimer la présence de ces représentants au sein du conseil d'administration.**

En dernier lieu, à la suite d'un amendement de sa commission des Affaires économiques ayant reçu un avis favorable de la part de la commission des Lois et du Gouvernement, l'Assemblée a prévu que les statuts du Syndicat devraient être fixés par décret en Conseil d'Etat après que l'avis de la région et des départements d'Ile-de-France eut été donné. Afin que l'absence d'avis de l'une de ces collectivités n'empêche pas l'adoption du décret, le texte précise que l'absence de réponse dans le délai de deux mois vaut avis favorable.

Votre commission des Lois souscrit à cette association des membres du syndicat à la définition des statuts, tout en vous soumettant un **amendement rédactionnel**. Elle vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 29 **ainsi modifié**.

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 autonome des transports parisiens

Cet article modifie 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 première lecture, le **Sénat** a apporté plusieurs modifications, adoptées à l'initiative de notre collègue Roger Karoutchi, avec l'avis favorable de votre commission des Lois et du Gouvernement, destinées à assurer le financement idoine des compétences nouvellement transférées au Syndicat par le présent chapitre III.

Il a ainsi prévu que la **dotation forfaitaire indexée de l'Etat**, destinée à compenser les pertes de concours financiers jusqu'alors apportés par l'Etat en qualité de membre du Syndicat **devrait**, d'une part, **correspondre à la moyenne des dépenses actualisées exposées par l'Etat sur une période de trois ans** et, d'autre part, être fixée dans les conditions prévues aux articles **L. 1614-1 à L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales**. Ces dispositions générales déterminent en effet les modalités financières du transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales.¹

¹ Article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales : « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné d'un transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont 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 globale des charges transférées. »

Article L. 1614-2 du même code : « Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences. »

« Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article 1614-1. Toutefois, cette compensation n'intervient que pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement de la dotation générale de décentralisation mentionnée à l'article L. 1614-4. »

Article L. 1614-3 du même code : « 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. Les modalités d'application du présent alinéa, notamment en ce qui concerne la procédure de décompte et la composition de la commission, sont fixés, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat. »

Il a également prévu que **les charges nouvelles résultant pour le Syndicat de l'attribution de compétences nouvelles**, en vertu du présent projet de loi, **seraient compensées dans les conditions prévues par les articles L. 1614-1 à L. 1614-3 précités.**

Cet article a fait l'objet d'un amendement de coordination adopté à l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, destiné à supprimer le VI de cet article qui prévoyait l'abrogation de l'article L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales, dans la mesure où cet article a été maintenu, dans une rédaction nouvelle, par l'article 29 A du présent projet de loi.

Votre commission 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.

L'Assemblée nationale a modifié ce texte pour lui apporter une correction d'ordre rédactionnel.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 31 **sans modification.**

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.**

Lors de son examen par le Sénat, en première lecture, cet article a connu deux modifications :

- d'une part, à l'initiative de notre collègue Roger Karoutchi, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi relatives aux transports en Ile-de-France a été avancée d'une année, pour être fixée au 1^{er} janvier 2005 ;

- d'autre part, à l'initiative de votre commission des Affaires économiques, et avec l'accord du Gouvernement, il a été prévu une obligation pour le représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France de transmettre au Syndicat toutes les informations dont il dispose à la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

L'Assemblée nationale a souhaité préciser que l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif pourrait intervenir à compter de la publication du décret prévu au neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 et non pas à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant cette publication. Cette précision permettrait effectivement une entrée en vigueur plus rapide des dispositions précitées.

Votre commission vous propose en conséquence d'adopter l'article 33 sans modification.

CHAPITRE IV LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

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.

En première lecture, à l'initiative de notre collègue M. Hubert Haenel et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, le Sénat avait précisé que la collectivité retenue pour exercer les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels aurait la possibilité de déléguer l'exercice de la fonction d'autorité de paiement.

A l'initiative de notre collègue M. Michel Charasse, et après que votre commission et le Gouvernement s'en furent remis à sa sagesse, il avait prévu que, sauf disposition contraire de la loi, les conventions conclues entre l'Etat et une collectivité locale ou un groupement d'intérêt public pour la gestion des fonds structurels européens deviendraient caduques au plus tard le 31 décembre 2008.

A l'initiative de votre commission et après un avis de sagesse du Gouvernement, il avait validé les actes par lesquels l'Etat a déjà confié la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne, ainsi que l'ensemble des actes pris sur leur fondement. Il s'agissait 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 l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions confie un monopole au préfet de région pour la mise en oeuvre des fonds structurels.

Enfin, sur proposition de votre commission et avec l'assentiment du Gouvernement, le Sénat avait ouvert la possibilité d'engager l'expérimentation à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

En première lecture, contre l'avis de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a expressément permis à l'Etat de **confier aux conseils généraux les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des actions relevant du Fonds social européen**. A titre personnel, M. Marc-Philippe Daubresse ne s'est pas déclaré hostile à cet amendement.

Il convient d'observer que le texte adopté par le Sénat le permettait déjà. Par ailleurs, l'objet du Fonds social européen n'est pas tant l'action sociale que l'emploi et la formation et la part des actions qu'il finance dans le cadre des départements est d'environ 20 millions d'euros, ce qui représente 3 % du total des crédits alloués à la France (670 millions d'euros). Si les départements peuvent se porter candidats à l'expérimentation de la gestion du Fonds social européen, une exclusivité ne saurait donc leur être consentie.

Sur proposition de sa commission des Finances et de M. Jean-Louis Dumont, elle a indiqué que le rapport remis par le Gouvernement au Parlement dressant le bilan de l'expérimentation devrait « *préciser les conditions législatives d'une décentralisation pérenne de la gestion des fonds structurels européens.* » La commission des Lois s'est déclarée favorable à ces deux amendements identiques tandis que le Gouvernement s'y est opposé.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de permettre aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités territoriales chargés à titre expérimental des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels européens de déléguer au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles les fonctions d'autorité de paiement. Actuellement, le centre exerce, avec efficacité, ces fonctions pour le compte de l'Etat. Il serait donc dommage de priver les collectivités locales de la possibilité de recourir à ses services.

L'article 71 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté par le Sénat en première lecture le 18 mai dernier, tend à permettre aux collectivités territoriales et établissements publics de confier à cet établissement, par voie de convention, la mise en oeuvre de leurs interventions dans ses domaines de compétence. Compte tenu des incertitudes entourant l'entrée en vigueur de ce texte, mieux vaut ouvrir cette possibilité dans le présent article.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 35 **ainsi modifié**.

CHAPITRE V LES PLANS D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

L'Assemblée nationale a adopté sans modification l'intitulé de ce chapitre retenu par le Sénat, à l'initiative de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement.

La référence aux plans départementaux d'élimination des déchets était, en effet, en contradiction avec la compétence reconnue à la région d'Ile-de-France par l'article 36 du présent projet de loi pour élaborer le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

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.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Affaires économiques et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait prévu :

- l'obligation, pour les départements et, en Ile-de-France, la région, d'associer à l'élaboration du plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés les autres collectivités locales et les groupements de collectivités locales ;

- la participation d'associations agréées de consommateurs aux commissions consultatives chargées de donner un avis sur ce plan.

A l'initiative de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, il avait prévu 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 et précisé qu'en Ile-de-France, le projet de plan devrait être 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, à l'initiative de notre collègue M. Philippe Leroy et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, le Sénat avait complété l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale de confier au département la maîtrise d'ouvrage de certains équipements de traitement des déchets des ménages lorsque celui-ci s'est vu confier la responsabilité du traitement, de la mise en décharge des déchets ultimes et des opérations de transport, de tri ou de stockage. Cet amendement avait reçu les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement.

Sur proposition de Mme Valérie Pécresse et de sa commission des Lois, soutenue par le Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a précisé, en première lecture, que les départements d'Ile-de-France devraient être associés par la région à l'élaboration du plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 36 **sans modification**.

TITRE III LA SOLIDARITÉ ET LA SANTÉ

CHAPITRE PREMIER L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE

Article 40

(art. L. 312-4 et 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 les articles L. 312-4 et 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.

En première lecture, sur proposition de votre commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, le **Sénat** avait précisé que le **schéma** départemental d'organisation sociale et médico-sociale serait **adopté par le conseil général** alors que le projet de loi disposait qu'il serait arrêté par son président. Un document de programmation engageant le département pour plusieurs années relève en effet de la compétence de l'assemblée délibérante, même si, en pratique, il est élaboré sous l'autorité du président du conseil général.

En deuxième lieu, le Sénat avait supprimé 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 comportait un risque d'insécurité juridique pour le conseil général. Le projet de schéma aurait dû être soumis à l'avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale ; toutefois l'Assemblée nationale a supprimé cette obligation. Enfin, on n'imagine pas que le conseil général, chargé d'élaborer ce projet de schéma ne procède pas aux consultations nécessaires.

En troisième lieu, le Sénat avait permis au conseil général de disposer d'un délai de six mois à compter de la transmission par le préfet des orientations de l'Etat pour adopter ce document. Il serait en effet anormal que le département fût sanctionné en cas de transmission tardive de ces orientations.

Enfin, sur proposition de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il avait adopté un amendement de coordination transférant l'initiative de la modification du schéma au seul président du conseil général, devenu l'unique responsable de son élaboration.

Ainsi qu'il l'a été indiqué, en première lecture, sur proposition de M. Alain Gest, soutenue par sa commission des Lois, et après un avis de sagesse du Gouvernement, l'**Assemblée nationale a supprimé l'obligation faite au conseil général de recueillir l'avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale** avant d'adopter le schéma d'organisation sociale et médico-sociale.

L'auteur de l'amendement a souligné la nécessité d'éviter d'alourdir la procédure et de faire confiance aux élus locaux, ce qui rejoint totalement les préoccupations de votre commission des Lois.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a estimé que « *l'argument qui a été avancé par Alain Gest est juste : nous sommes dans un système de libre administration des collectivités locales. Il faut donc veiller* »

à leur laisser un maximum de libertés, à charge pour elles de faire les choses convenablement et de déterminer localement les conditions des consultations auxquelles elles entendent procéder. En tout état de cause, tout cela se passe sous le regard des électeurs qui pourront en juger. Cette conception me paraît préférable à celle de la contrainte d'autant que, dès lors qu'on rend un certain nombre de consultations obligatoires, il n'y a plus de limite - on l'a vu pour les régions¹. »

Sur proposition de sa commission des Lois, de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, de Mme Valérie Pécresse et de Mme Christine Boutin, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale a fait obligation au préfet de faire connaître au président du conseil général les orientations que le schéma doit prendre en compte au plus tard six mois avant l'expiration du précédent schéma.**

Enfin, sur proposition de M. Alain Gest, avec l'avis favorable de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, l'**Assemblée nationale a porté de six à douze mois le délai accordé par le Sénat au conseil général pour élaborer le schéma à compter de la transmission par le préfet des orientations de l'Etat.**

Votre commission vous propose d'adopter l'article 40 **sans modification**.

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'entièr responsabilité des fonds d'aides aux jeunes en difficulté.

En première lecture, le **Sénat** avait, sur proposition de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement :

- supprimé la mention, jugée inutile, selon laquelle les secours temporaires dispensés par les fonds d'aide aux jeunes doivent être de nature à faire face à des besoins urgents ;

- permis aux groupements de collectivités territoriales de participer au financement des fonds d'aide aux jeunes ;

- précisé que le règlement intérieur du fonds d'aide aux jeunes est adopté par le conseil général.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – 3^{ème} séance du 27 février 2004 – page 2160.*

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe socialiste, et avec l'accord du Gouvernement qui s'était pourtant déclaré favorable à sa suppression par le Sénat, l'**Assemblée nationale** a rétabli la mention selon laquelle les secours temporaires dispensés par les fonds d'aide aux jeunes doivent être de nature à faire face à des besoins urgents.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a souligné que « *la notion d'urgence est essentielle dans une définition de la mission des FAJ. Ne pas préciser dans la loi cette caractéristique de l'aide dispensée par ces organismes, outre que cela peut entraîner de graves difficultés pour les jeunes qui sont concernés, porterait atteinte au principe d'égalité. En effet, certains fonds feraient figurer cette précision dans leur règlement intérieur et d'autres non. Voilà pourquoi il y a eu consensus de tous les groupes - socialiste, communiste, UDF et UMP - pour proposer que cette précision soit réintroduite dans le texte¹.* »

De surcroît, sur proposition de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et des membres du groupe socialiste et apparentés, l'Assemblée a inséré, contre l'avis de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, une mention selon laquelle le règlement intérieur du fonds détermine les conditions et les modalités d'attribution des aides, « notamment d'urgence », et les conditions de mise en œuvre des mesures d'accompagnement.

A l'initiative de sa commission des Lois, de M. Thierry Mariani, de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et des membres du groupe socialiste et apparentés, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale a supprimé la possibilité offerte aux départements de récupérer**, en application de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, les sommes avancées en cas de retour à meilleure fortune ou dans le cadre d'une succession.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a souligné que « *l'impact d'une telle disposition a été mesuré, on sait que cette procédure lourde est peu intéressante, étant donné la faiblesse des sommes en jeu. En outre nous satisferions ainsi une demande des associations d'insertion, qui nous ont alertés sur les effets dissuasifs d'une telle mesure, qui risque de décourager les jeunes de faire appel à ces fonds².* »

Votre commission vous propose d'adopter l'article 41 sans modification.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – 3^{ème} séance du 27 février 2004 – page 2163.*

² *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – 3^{ème} séance du 27 février 2004 – page 2164.*

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.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le **Sénat avait précisé l'objet des formations sociales**, notamment en reprenant la disposition actuellement en vigueur selon laquelle elles peuvent contribuer au développement de la recherche en travail social.

Sur proposition de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, **il avait imposé aux responsables des établissements** dispensant des formations sociales, en sus de l'obligation de déclaration préalable d'activité auprès du préfet, d'une part, de **justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement** qu'ils emploient, et de la relation entre ces titres et qualités et les prestations réalisées dans le champ de la formation professionnelle, d'autre part, de **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.

Enfin, sur proposition de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des lois et du Gouvernement, le Sénat avait **chargé l'Etat de contrôler la qualification des formateurs et directeurs des établissements** dispensant des formations sociales, sans pour autant rétablir la liste d'aptitude nationale régissant ces emplois.

En première lecture, sur proposition de Mme Anne-Marie Comparini, l'**Assemblée nationale** a, avec l'avis favorable de sa commission des Lois mais contre celui du Gouvernement, supprimé la mention selon laquelle les formations sociales peuvent également contribuer au développement de la recherche en travail social. Cette suppression ne signifie pas pour autant qu'elles n'y contribuent pas mais, simplement, qu'une telle disposition n'a pas sa place dans la loi.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, elle a prévu la **consultation des départements sur la définition et le contenu des formations**.

De la même façon, l'article 43 du présent projet de loi fait obligation aux régions, à l'initiative du Sénat, de définir et de mettre en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux et de recenser les besoins de formation en association avec les départements.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 42 **sans modification**.

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 accordant la faculté de déléguer aux départements l'agrément des établissements dispensant des formations sociales.

Sur proposition de votre commission des Affaires sociales et de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le **Sénat** avait, en première lecture, prévu que **les départements seraient associés par les régions, dans le cadre de l'élaboration du schéma des formations sociales, au recensement des besoins en formation des travailleurs sociaux**.

Dans un souci de simplification, le Sénat avait prévu à l'article 5 du présent projet de loi que le plan régional de développement des formations professionnelles vaudrait schéma prévisionnel d'apprentissage, schéma régional des formations sociales, schéma régional des formations sanitaires et schéma régional de développement des enseignements artistiques préparant à une formation professionnelle.

A l'initiative de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il avait précisé que le décret prévu par cet article aurait pour seul objet de fixer les conditions minimales d'agrément des établissements dispensant des formations sociales.

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a rétabli la précision, qui figurait dans le projet de loi initial mais avait été supprimée par le Sénat en première lecture, selon laquelle la région devra indiquer, dans le schéma régional des formations sociales, comment elle compte répondre aux besoins de formation qu'elle aura définis.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 43 **sans modification**.

Article 46

(art. L. 113-2, L. 232-13 et L. 313-3
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.

Sur proposition de votre commission des Affaires sociales et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait, en première lecture, **conforté le rôle de chef de file du département** dans ce domaine :

- en lui transférant la **responsabilité des centres locaux d'information et de coordination** ;

- en lui confiant le soin de veiller à la cohérence des actions des différents intervenants ;

- en précisant qu'il peut signer des conventions avec l'Etat, les organismes de sécurité sociale ou tout autre intervenant en faveur des personnes âgées pour assurer la coordination de l'action gérontologique.

Sur proposition de sa commission des Lois, l'**Assemblée nationale a clarifié les conditions du transfert aux départements des centres locaux d'information et de coordination**.

Le troisième paragraphe (III) du présent article prévoit ainsi que les centres ayant fait l'objet d'une décision conjointe de « labellisation » du représentant de l'Etat dans le département et du président du conseil général à la date de l'entrée en vigueur de la loi seraient autorisés, à titre transitoire, pour une durée de trois ans.

Le quatrième paragraphe (IV) tend à modifier l'article L. 313-3 du code de la santé publique, relatif aux conditions de délivrance de l'autorisation aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, afin d'opérer des coordinations.

Il en va de même du paragraphe I bis, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture. Toutefois, les dispositions proposées auraient pour conséquence d'encadrer, par un cahier des charges arrêté par le ministre chargé des personnes âgées, toutes les conventions signées par les départements, quel que soit le partenaire concerné, alors que cette obligation ne concerne actuellement que les conventions conclues entre le département et des organismes de sécurité sociale.

Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement** ayant pour objet de maintenir l'état actuel du droit et de prévoir que seules les conventions conclues entre les départements et les organismes de sécurité sociale doivent être conformes à ce cahier des charges élaboré après avis des représentants des présidents de conseil général et des organismes nationaux de sécurité sociale. Dans leurs relations avec les autres partenaires, les départements seront libres de contracter comme ils l'entendent.

Votre commission 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 (CODERPA), institués par un décret n° 82-697 du 4 août 1982.

A cette fin, il tend à insérer dans le titre IV (« institutions ») du livre I^{er} (« 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 aux termes duquel, le **comité départemental des retraités et personnes âgées** constitue une instance consultative placée auprès du président du conseil général qui en détermine, par arrêté, la composition et les modalités de fonctionnement.

En première lecture, le **Sénat** avait adopté cet article sans modification.

Sur proposition du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a prévu que les membres des comités seraient nommés par arrêté du président du conseil général mais que la composition et les modalités de fonctionnement des ces organismes seraient fixées par délibération du conseil général, ce dernier étant tenu de prévoir la représentation des associations et organisations représentatives des retraités et personnes âgées sur le plan local.

Ses commissions des Lois et des Affaires culturelles, familiales et sociales avaient pour leur part présenté des amendements tendant à renvoyer à un décret le soin de fixer la composition et le mode de fonctionnement des CODERPA, afin d'assurer une représentation égale des retraités et des personnes âgées sur l'ensemble du territoire.

Estimant que le principe de la liberté locale était respecté et la présence des organisations représentatives des personnes âgées au sein des CODERPA assurée, M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur, s'est rallié à l'amendement présenté par le Gouvernement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 47 **sans modification**.

CHAPITRE II MISE EN ŒUVRE DE 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 consistant à confier aux seuls départements la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative décidées par le juge des enfants.

Sur proposition de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le **Sénat** avait, en première lecture :

- d'une part, porté de six mois à un an le délai accordé aux départements, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour présenter leur candidature, la durée de l'expérimentation étant ensuite fixée à quatre ans ;

- d'autre part, imposé au Gouvernement de remettre 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 projet de loi initial.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a offert au juge des enfants la possibilité de confier simultanément au service d'aide sociale à l'enfance d'un département participant à l'expérimentation la mise en œuvre d'une mesure de placement et, en application de l'article 375-4 du code civil, d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert¹.

¹ *Dans un arrêt du 29 juin 1994, la première chambre civile de la Cour de cassation a considéré que la jonction d'un placement et d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert n'était théoriquement pas possible lorsque le placement était effectué par l'aide sociale à l'enfance.*

Il convient de souligner que les litiges relatifs à la mise en œuvre, par le service d'aide sociale à l'enfance, des décisions prise par le juge des enfants relèveraient de la compétence du juge judiciaire¹.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 48 **sans modification**.

CHAPITRE III LE LOGEMENT SOCIAL ET LA CONSTRUCTION

Article 49 A

(art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation)

Gestion du contingent préfectoral de réservation des logements sociaux

Cet article, inséré en première lecture par le Sénat sur proposition de votre commission des Lois, après un vif débat, avait 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.

Votre rapporteur avait souligné que **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, étaient **mieux à même 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.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Marc-Philippe Daubresse observe que : « *La pratique des contingents préfectoraux ne paraît pas avoir produit les résultats escomptés ; il semblerait en effet que les départements dans lesquels les logements réservés sont bien identifiés et suivis dans le temps sont rares ; en outre, dans près de la moitié des départements où le contingent préfectoral de logements sociaux est géré, le droit de réservation n'est exercé que lors de la première attribution du logement. Ainsi, l'efficacité d'une telle procédure a pu être contestée, au regard des résultats recensés : en 1996, 24 420 ménages ont pu être relogés dans 54 départements, alors que le droit de tirage théorique s'élève à 81 250 logements. Parallèlement, la demande des maires pour gérer les questions de logement au plus près des réalités se fait pressante, notamment dans le cadre de l'obligation résultant de l'article L. 314-1 du code de l'urbanisme, qui les astreint à reloger les personnes occupant des*

¹ Conseil d'Etat, 20 novembre 1987, Mme Redolat.

logements faisant l'objet d'une opération d'aménagement déclarée d'utilité publique. Une telle procédure de relogement est pourtant le préalable indispensable pour mener à bien des opérations en matière de résorption de l'habitat insalubre. »

De la même façon, la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par notre collègue M. Pierre Mauroy a souligné que « **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 intercommunalités¹.

Par coordination, le Sénat avait supprimé la possibilité offerte par l'article 49 du présent projet de loi aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements délégataires des aides à la pierre de se voir déléguer ce contingent.

Enfin, à l'initiative de votre commission des Affaires sociales, le Sénat avait modifié l'article 50 du projet de loi afin de confier au seul conseil général le soin d'élaborer le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Tout en répondant à une demande générale de voir confier aux élus, plus proches du terrain, une réelle responsabilité en matière de logement, le dispositif retenu a suscité de vives inquiétudes.

Notre collègue M. Jean-Yves Mano déclarait ainsi lors des débats au Sénat que : « *Nous constatons souvent, sur le terrain, des attributions surprenantes de logements. C'est pourquoi l'Etat, en tant que garant du droit au logement, doit garder, en la matière, une responsabilité. Il y a, ainsi, des maires à qui le préfet a déjà délégué son contingent, qui les donnent à des gens juste parce qu'ils travaillent sur la commune. C'est légitime, mais n'a rien à voir avec la finalité de ces logements. Voilà les dérives auxquelles nous assistons. Si ce texte est adopté, les personnes en situation fragile, sur le plan de l'habitat, se verront rejetées de commune en commune. Cela ne fera qu'accroître la discrimination à leur égard².* »

Aussi M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait-il souhaité que la navette parlementaire permette de « *rénover et renforcer le dispositif de contrôle des préfets qui, actuellement, est extrêmement défaillant* ».

En première lecture, sur proposition du Gouvernement, l'**Assemblée nationale a rétabli**, comme le prévoyait initialement le projet de loi à l'article 49, **en l'encadrant plus strictement**, comme le souhaitait

¹ « Refonder l'action publique locale » – rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation – page 72.

² Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome I – page 201.

M. Devedjian, **un dispositif de délégation du contingent préfectoral aux départements et établissements publics de coopération intercommunale bénéficiant d'une délégation des aides à la pierre.**

M. Marc-Philippe Daubresse a mis en exergue, d'une part, la « nécessité de confier à l'État ce rôle de garant en matière de droit au logement, qui est un droit fondamental », d'autre part, « l'inquiétude du côté des bailleurs, qui craignent qu'un tel transfert, sans contrepartie, ne dissuade les maires d'accorder leur garantie aux emprunts pour la construction de logements sociaux, garantie qui ouvre aujourd'hui le droit à des contingents réservés supplémentaires¹. »

Une convention devrait ainsi être fixée entre l'Etat et le département ou l'établissement public de coopération intercommunale fixant, notamment, les engagements du délégataire en vue de la mise en oeuvre du droit au logement, les modalités d'association des communes à l'utilisation des droits de réservation sur leur territoire, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.

Si le préfet constatait, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées n'étaient pas respectés, il pourrait, après mise en demeure restée sans suite pendant un délai de six mois, se substituer au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil général pour décider directement de la réservation de ces logements. Le renouvellement de l'organe délibérant ou du conseil général rendrait caduque cette substitution.

Sur proposition de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a prévu **une subdélégation du contingent aux maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale.**

Tout en souscrivant au dispositif proposé, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'en faire bénéficier le **maire** ou, avec l'accord du maire, le **président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, qu'il ait ou non signé avec l'Etat une convention de délégation des aides à la pierre.**

Elle considère en effet que les questions touchant à l'attribution des logements concernent au premier chef les maires des communes sur le territoire desquelles ces logements sont situés.

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, douzième législature) de M. Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, tome 1, page 202.

Les **garanties** prévues par l'Assemblée nationale seraient maintenues :

- le contingent serait délégué et non plus transféré ;
- le préfet serait libre de consentir ou de refuser la délégation demandée ;
- les décisions d'attribution des logements sociaux seraient encadrées à la fois par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et la signature d'une convention avec l'Etat ;
- le préfet disposerait d'un pouvoir de contrôle et de substitution.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 49 A **ainsi modifié**.

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'autoriser la délégation aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux départements des compétences de l'Etat en matière d'attribution des aides à la pierre en faveur du logement locatif social et du logement privé. Il tend également à 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

- 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 déterminer, d'une part, les aides publiques susceptibles d'être déléguées, d'autre part, leurs délégataires potentiels.

- Les travaux du Sénat en première lecture

En première lecture, sur proposition de nos collègues MM. Philippe Richert et Jean-Paul Alduy, soutenue par votre commission des Lois et le Gouvernement, le **Sénat avait complété la liste des aides publiques susceptibles d'être déléguées, en y incluant les aides en faveur de l'acquisition de logements locatifs sociaux.**

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a en effet autorisé l'acquisition par les organismes d'habitations à loyer modéré de logements existants avec une aide de l'Etat ou de la Caisse des dépôts et consignations.

Dans sa rédaction initiale, le présent article tendait à réservier le bénéfice de la délégation de compétence :

- en priorité, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux syndicats d'agglomération nouvelle, 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 régional, aux départements.

Sur proposition de votre commission des Lois, de votre commission des Affaires économiques et de notre collègue M. Dominique Braye, et avec l'avis favorable du Gouvernement, le **Sénat avait ouvert à l'ensemble des communautés de communes la possibilité de bénéficier d'une telle délégation.**

Sur proposition de notre collègue M. Jean-Claude Gaudin et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait par ailleurs **confié aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements délégataires des aides à la pierre la compétence pour agréer les opérations de logement social** mentionnées au premier alinéa de l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation.

Cet agrément, actuellement délivré par le préfet, ouvre droit au bénéfice des subventions de l'Etat, des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, d'un taux de TVA réduit (5,5 %) et d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée de 15 ans¹.

¹ Articles R. 331-3, R. 331-6 et R. 331-14 du code de la construction et de l'habitation.

Enfin, à l'initiative de notre collègue M. Eric Doligé et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait imposé au Gouvernement de communiquer au Parlement, au moment du dépôt du projet de loi de finances initiale, **un tableau présentant les dotations notifiées aux préfets de région et leur répartition intra-régionale effectuée par les représentants de l'Etat.**

- Les travaux de l'Assemblée nationale en première lecture

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois, **l'Assemblée nationale a rétabli, contre l'avis du Gouvernement, les conditions démographiques exigées des communautés de communes pour pouvoir solliciter une délégation des aides à la pierre.**

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a jugé « *essentiel que la possibilité de conclure de telles délégations soit réservée à des groupements suffisamment importants pour couvrir des bassins d'habitat pertinents.* »

Il a estimé que, l'amendement adopté par le Sénat présentait, au contraire, le risque de favoriser un épargillement de la gestion des aides à la pierre : « *Du fait de la multiplication du nombre de groupements retenus pour la délégation de crédits, le département ne pourrait se voir confier que les zones « interstitielles », alors qu'il convient au contraire de lui reconnaître, dans les zones rurales, un véritable rôle de coordination et de correction des déséquilibres entre les communes.* »

Enfin, il a fait valoir que la gestion de la délégation de crédits exigeait une envergure financière suffisante dans la mesure où les aides à la pierre ne constituent bien souvent qu'un premier apport dans le financement des opérations.

- La position de la commission des Lois

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet d'autoriser la délégation des aides en faveur de la location-accession, financées par le prêt social à la location accession.

Surtout, elle considère que le principe de subsidiarité et l'exigence de proximité confèrent tout naturellement aux communes et à leurs groupements un rôle de premier plan dans le domaine du logement.

Aussi vous soumet-elle un **amendement ayant pour objet de rétablir le texte retenu par le Sénat en première lecture et de supprimer les conditions démographiques requises des communautés de communes pour être délégataires des aides à la pierre.**

Les arguments avancés par la commission des Lois de l'Assemblée nationale ne l'ont pas convaincue. 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, qui devra de surcroît disposer d'un programme local de l'habitat, rendent pertinente une telle délégation. 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.

• Le deuxième paragraphe (II) du présent article 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, par voie de conventions d'une durée de six ans renouvelables entre l'Etat et, respectivement, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, et les départements et régions d'outre mer.

- Les travaux du Sénat en première lecture

A l'initiative de votre commission des Affaires économiques, et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le **Sénat** avait prévu, en première lecture, que le montant des crédits de l'Etat serait alloué chaque année dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, afin de marquer le caractère certain des montants engagés, et précisé que la convention devait déterminer l'échéancier des versements des crédits de paiement.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, la convention aurait dû déterminer, au sein des montants engagés par l'Etat, ceux qui donnent lieu à paiement par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, en application des décisions prises par l'établissement public de coopération intercommunale.

Le Sénat, sur proposition de notre collègue M. Dominique Braye et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et après un avis de sagesse de votre commission des Lois et du Gouvernement, avait supprimé cette distinction entre les crédits destinés à l'amélioration du parc privé et ceux relevant du secteur social, en confiant à l'établissement public de coopération intercommunale la gestion de l'ensemble. La même distinction n'avait pas été opérée pour les départements.

Par coordination avec le transfert du contingent préfectoral, à titre définitif, au maire ou, par délégation du maire, au président de l'établissement public de coopération intercommunale, le Sénat avait **supprimé, sur proposition de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du**

Gouvernement, les dispositions permettant au préfet de déléguer son contingent de réservation de logements sociaux 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.

A l'initiative de nos collègues MM. Jean-Yves Mano et Gérard Collomb, il avait prévu une **évaluation** de la mise en œuvre des conventions de délégation des aides à la pierre passées par les établissements publics de coopération intercommunale.

- Les travaux de l'Assemblée nationale en première lecture

En première lecture, l'**Assemblée nationale a distingué les aides au logement social ou à l'hébergement des aides en faveur de l'habitat privé** : leurs conditions d'attribution seraient définies dans deux alinéas différents.

Sur proposition de sa commission des Lois, de sa commission des Affaires économiques et de M. Jacques Pélissard, et avec l'accord du Gouvernement, elle a prévu que la convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale ou le département délégataire des aides à la pierre et l'Etat devrait préciser annuellement, au sein des droits à engagement alloués au délégataire, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement, d'une part, à l'habitat privé, d'autre part.

Sur proposition de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, elle a prévu que les **aides en faveur de l'habitat privé** seraient attribuées après **avis d'une commission locale d'amélioration de l'habitat et versées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** sauf si l'établissement public de coopération intercommunale ou le département délégataire décidait d'en assurer directement le paiement selon des modalités déterminées par voie de convention avec l'agence.

Outre deux amendements de précision présentés par sa commission des Finances et relatifs à la Caisse des dépôts et consignations, l'Assemblée nationale a prévu que **la convention de délégation des aides à la pierre** conclue entre l'Etat et un établissement public de coopération intercommunale ou un département **pourrait adapter**, pour des secteurs géographiques déterminés et dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, **les plafonds de ressources** mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation **pour l'attribution de logements locatifs sociaux**.

Présentés par sa commission des Lois, ces deux amendements ont reçu l'avis favorable du Gouvernement. Ils permettent d'étendre au stock de logements et de limiter l'adaptation des plafonds de ressources alors qu'elle ne concernait au départ que les conditions d'octroi des aides et les flux de logements.

Par ailleurs ces dispositions doivent être analysées au regard du mécanisme de conventionnement global des organismes d'habitations à loyer modéré prévu par l'article 49 bis du présent projet de loi.

Les dispositions spécifiques aux départements, prévues par le texte proposé pour l'article L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, **ont été précisées sur trois points**.

Sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu que la convention conclue avec l'Etat devrait tenir compte des actions de rénovation urbaine engagées dans le cadre défini par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

A l'initiative de Mme Christine Boutin et avec l'accord de sa commission des Lois et du Gouvernement, elle a rappelé que les actions prévues par la convention devaient porter sur les places d'hébergement « *destinées à accueillir les personnes et les familles visées aux articles 1^{er} et 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.* »

Enfin, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a imposé une **évaluation** de la mise en œuvre de la convention de délégation des aides à la pierre conclue entre l'Etat et le département, par coordination avec l'obligation imposée par le Sénat aux établissements publics de coopération intercommunale.

- La position de la commission des Lois

Les commissions locales de l'ANAH existent déjà. Elles attribuent actuellement les subventions à l'amélioration de l'habitat privé. Les propriétaires privés y jouent un rôle important (3 représentants sur 8). Compte tenu de leur implication, il peut finalement s'avérer opportun de maintenir une commission locale, mais à titre simplement consultatif. Ce maintien d'une commission locale contribuera également, s'agissant de décisions de subvention concernant majoritairement des personnes physiques, à préserver les élus de contestations individuelles.

Dans un souci de sécurité juridique, votre commission vous soumet **deux amendements** ayant pour objet de préciser que les décisions d'attribution des aides en faveur de l'habitat privé sont prises par l'établissement public de coopération intercommunale ou le département par délégation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Un tel ajout

est nécessaire pour que l'autorité délégataire puisse signer les décisions d'attribution en lieu et place du représentant de l'ANAH.

Elle vous soumet également un **amendement** ayant pour objet, par une formulation moins précise que celle figurant dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, de ne pas préjuger les modalités d'interventions du département en matière de lutte contre l'habitat indigne. Prévoir dans la convention de délégation des aides à la pierre la liste des opérations de résorption de l'habitat insalubre à réaliser introduit en effet une trop grande rigidité.

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**.

- Les travaux du Sénat en première lecture

Sur proposition de votre commission des Affaires économiques et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le **Sénat** avait prévu que le programme local de l'habitat devrait définir les conditions de mise en place d'un **dispositif d'observation de l'habitat** sur son territoire, par analogie avec l'obligation imposée aux départements délégataires des aides à la pierre.

- Les travaux de l'Assemblée nationale en première lecture

Avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a prévu, selon les cas à l'initiative de sa commission des Lois, de sa commission des Affaires économiques et de sa commission des Finances que le programme local de l'habitat devrait :

- établir un diagnostic de l'état non seulement du marché du logement mais également du marché de l'hébergement ;

- préciser les actions et opérations de renouvellement urbain, notamment les actions de rénovation urbaine engagées dans le cadre défini par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

- préciser les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.

- Les paragraphes IV à VI ont été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale.

- La position de la commission des Lois

Outre un **amendement** rédactionnel et un **amendement** de coordination, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de réécrire le quatrième paragraphe, qui tendait à abroger les articles L. 302-4 et L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation dont les dispositions étaient devenues sans objet, et d'insérer un paragraphe IV bis afin :

- de réécrire l'article L. 302-4 pour instituer une procédure de modification du programme local de l'habitat, selon une procédure allégée, notamment en cas d'extension de périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. En l'état actuel du droit, toute modification de périmètre implique en effet de recommencer toute la procédure.

- de maintenir l'abrogation de l'article L. 302-4-1.

3. L'assouplissement des conditions d'octroi des aides des collectivités territoriales au logement

• Le septième paragraphe (VII) a pour objet, outre la modification de l'intitulé d'un chapitre et d'une section du code de la construction et de l'habitation, l'insertion dans ce même code d'un article L. 312-2-1 destiné à permettre à l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale de verser des aides au logement.

- Les travaux du Sénat en première lecture

En première lecture, sur proposition de notre collègue M. Jean-Claude Gaudin et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, le **Sénat** avait précisé, avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, que les **aides** destinées à la réalisation, à la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs devraient être accordées **sous conditions de ressources**.

- Les travaux de l'Assemblée nationale en première lecture

Sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, l'**Assemblée nationale a supprimé cette obligation, tout en prévoyant que les aides des collectivités territoriales destinées à la réalisation de logements locatifs ne pourraient concerner que des logements sociaux.**

M. Serge Poignant, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, a fait observer à juste titre qu'en l'état actuel du droit, les aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat aux propriétaires bailleurs étaient attribuées sans condition de ressources et qu'il n'y avait donc pas lieu d'imposer une telle obligation aux collectivités territoriales.

En revanche, l'Assemblée nationale a maintenu l'obligation, introduite par le Sénat sur proposition de votre commission des Affaires économiques avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, de placer sous conditions de ressources les aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et aux personnes accédant à la propriété ainsi que les compléments aux aides personnelles au logement.

- La position de la commission des Lois

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de préciser que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent confier à l'ANAH la gestion des aides qu'ils accordent aux propriétaires bailleurs et occupants.

La rédaction du texte soumis au Sénat prévoit par erreur que l'agence peut leur confier la gestion des aides qu'elle accorde à ces personnes. Une telle disposition n'a pas sa place dans cet article relatif aux aides versées par les collectivités locales mais dans les articles relatifs à la délégation des aides à la pierre.

4. 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 de prévoir la conclusion d'une **convention** entre le département ou l'établissement public de coopération intercommunale délégataire des aides à la pierre et l'**Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** déterminant 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**.

En première lecture, le **Sénat** avait adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement mais contre celui de votre commission des Lois, un amendement présenté par notre collègue M. Jean-Claude Gaudin et les membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, précisant que la gestion des aides destinées aux propriétaires privés serait confiée à l'établissement public de coopération intercommunale et non à l'ANAH. Votre commission s'y était opposée au motif que la rédaction proposée présentait le défaut de ne pas prendre en compte les départements.

L'**Assemblée nationale** a adopté, avec l'accord du Gouvernement, un amendement de clarification, présenté par sa commission des Lois, sa commission des Affaires économiques et M. Jacques Pélissard, permettant aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale de gérer les aides destinées aux propriétaires privés et, réciproquement, à l'ANAH de gérer les aides à l'habitat privé financées par les établissements publics et les départements sur leur propre budget.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi ouvrait, en outre, la faculté de créer des **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. Après un avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat avait supprimé cette disposition, jugée inutile par votre commission des Lois.

Dans le texte proposé pour les articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, l'Assemblée nationale a rendu obligatoire la consultation de telles commissions par les établissements publics de coopération intercommunale et les départements avant d'accorder les aides en faveur de l'habitat privé.

- Les paragraphes IX à XI ont été adoptés sans modification par l'Assemblée nationale.

5. La possibilité de créer des commissions locales de l'habitat et la gestion par l'ANAH des aides destinées aux propriétaires privés

- Le douzième 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 des aides à la pierre.

En première lecture, le **Sénat** avait adopté un amendement rédactionnel.

Sur proposition de sa commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a précisé que pourraient bénéficier d'une délégation de compétences, à titre transitoire, les établissements publics de coopération intercommunale n'ayant pas de programme local de l'habitat ou ayant pris une délibération en vue de l'élaboration d'un programme local de l'habitat conforme aux dispositions du présent article.

A l'initiative de sa commission des Affaires économiques, elle a également indiqué que la convention conclue avec l'Etat devrait tenir compte des actions de rénovation urbaine engagées dans le cadre de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

- Le treizième paragraphe (XIII), inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires économiques afin de mettre en cohérence les dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 précitée et celles du présent projet de loi, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Il prévoit en complément des conventions de délégation prévues au présent article, un conventionnement *ad hoc* entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, d'une part, et les établissements publics et départements délégataires, d'autre part. Par ces conventions, l'agence leur déléguerait 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 leur exécution.

- Enfin, sur proposition du Gouvernement et avec l'accord de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a inséré un quatorzième paragraphe (XIV) prévoyant l'**entrée en vigueur des dispositions** des paragraphes III et IX du présent article, respectivement **relatives aux programmes locaux de l'habitat et aux comités régionaux de l'habitat, dès publication de la présente loi** et non à compter du 1^{er} janvier 2005.

Ces dispositions ont pour objet de permettre, dès la promulgation de la loi, l'actualisation des programmes locaux de l'habitat rénovés. De la même manière, il est nécessaire de mettre en place le plus vite possible les comités régionaux de l'habitat, pour éviter un vide juridique après la suppression des conseils départementaux. Les comités régionaux ayant en charge l'examen de la programmation et des PLH, leur mise en place constitue un préalable à la signature des conventions de délégation. La date doit être avancée si l'on souhaite que ces conventions prennent effet rapidement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 49 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 49
(art. 11 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation
et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)
Composition du conseil d'administration de l'ANRU

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir la représentation des sociétés d'économie mixte au sein du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Sur les 522.000 logements que les sociétés d'économie mixte gèrent, près de 78.000 sont situés dans des zones urbaines sensibles. Les SEM interviennent également pour rénover des copropriétés très dégradées, pour lutter contre l'habitat insalubre et pour des opérations de reconversion et de développement économiques. Enfin ces sociétés sont engagées dans le pilotage opérationnel et la coordination d'opérations de renouvellement urbain.

Votre rapporteur avait présenté un amendement identique lors de l'examen par le Sénat de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Il l'avait retiré au bénéfice de l'engagement pris par M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville, de prévoir la présence d'un représentant des sociétés d'économie mixte au titre des personnes qualifiées¹.

Cet engagement n'a pas été respecté. Le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine prévoit en effet la présence de trois personnalités qualifiées au titre de la politique de la ville.

Dans ces conditions, votre rapporteur juge nécessaire de présenter à nouveau fois l'amendement qu'il avait retiré en 2003.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer après l'article 49.

Article 49 bis (nouveau)

(chapitre V nouveau du titre IV du livre IV, art. L. 445-1 à L. 445-7 nouveaux du code de la construction et de l'habitation)

Conventionnement global des organismes d'habitations à loyer modéré

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de ses commissions des Lois et des Affaires économiques avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet d'instituer un conventionnement global des organismes d'habitations à loyer modéré leur permettant, en contrepartie d'engagements en faveur de l'accès au logement des plus démunis et de mixité sociale, de disposer de conditions de gestion plus souples de leurs immeubles en dérogeant aux règles régissant les plafonds de ressources et les loyers.

A cet effet, il tend à insérer dans le titre IV (« rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires ») du livre IV (« habitations à loyer modéré ») du code de la construction et de l'habitation un chapitre V intitulé « dispositions particulières applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré ayant conclu une convention globale de patrimoine » et composé de sept articles L. 445-1 à L. 445-7.

1. Le droit en vigueur

• *Cadre juridique du conventionnement*

Depuis la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, la réalisation de chaque programme aidé de logement social, quelle que soit la nature du bailleur (public ou privé) ou de l'opération (construction neuve,

¹ *Journal officiel des débats du Sénat – séance du 23 juillet 2003.*

réhabilitation, acquisition amélioration) donne lieu à la conclusion d'une convention entre le représentant de l'Etat dans le département et le bénéficiaire de l'aide ; le conventionnement sans travaux est également possible.

Les services déconcentrés de l'Etat sont chargés de la négociation des clauses de la convention avec le bailleur et du contrôle de leur application. La convention permet aux locataires des logements concernés de percevoir l'aide personnalisée au logement (APL) lorsqu'ils y sont éligibles.

Obligatoirement publiée aux hypothèques, la convention APL prévoit notamment le loyer maximal applicable par le bailleur et le pourcentage de réservation de logements dont dispose l'Etat sur le programme aidé. Sa durée varie selon les types de financement : elle est d'au moins 9 ans et correspond en principe à la durée du prêt. La convention est ensuite reconduite tacitement pour des périodes de trois ans, sauf dénonciation préalable du bailleur. Le remboursement (anticipé ou non) du prêt par le propriétaire n'a aucune incidence sur la durée de la convention. La demande de résiliation par le propriétaire ne peut être faite que pour le terme de la convention. En cas de mutation à titre gratuit ou onéreux, la convention est transférée de plein droit au nouveau propriétaire.

- *Règles de fixation et d'évolution des loyers*

La circulaire annuelle relative à la fixation du loyer maximal des conventions fixe le montant maximal autorisé pour les conventions nouvelles signées entre le 1^{er} juillet et le 30 juin. Le niveau des loyers est fixé par zone géographique, par type de financement et selon la nature des opérations.

Le loyer maximal de chaque convention est fixé au terme d'une négociation entre le bailleur et le représentant de l'Etat dans le département. Il ne peut excéder la valeur de référence établie à partir de la circulaire. Il est automatiquement réactualisé, le 1^{er} juillet de chaque année, en fonction des variations de l'indice du coût de la construction.

Le loyer pratiqué (loyer réellement payé par le locataire) ne doit jamais dépasser le loyer maximal réactualisé de la convention. Pour les organismes HLM, le loyer pratiqué pour chaque logement conventionné peut être révisé chaque année le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet. Cette augmentation est limitée à 10 % par semestre¹, mais toujours dans la limite du loyer maximal.

¹ Article L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation.

- *Le parc conventionné des organismes d'HLM*

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, à la fin de l'année 2002, 115.211 conventions APL avaient été conclues entre les organismes d'HLM et l'Etat. Elles portaient sur 3.772.717 logements, dont :

- 66 % étaient des logements construits avant la réforme de janvier 1977, conventionnés au titre de travaux d'amélioration financés en PALULOS (1.556.935 logements soit 41 % du parc HLM conventionné) ou dans le cadre du « bouclage APL » sans travaux (931.896 logements soit 25 % du parc HLM conventionné) ; ces logements concernaient 31 488 conventions (respectivement 17 344 conventions et 14 144 conventions, soit en moyenne 90 et 66 logements par convention).

- 27% étaient des logements construits après la réforme de janvier 1977 conventionnés dans le cadre d'un financement PLA « neuf » (946.280 logements) ou un PLUS (69.905 logements) ; ils portaient sur près de 47.000 conventions (soit en moyenne 23 logements par convention en PLA, 14 logements en PLUS) ;

- 7% (267.700 logements) étaient des logements construits ou acquis et améliorés après la réforme de janvier 1977 conventionnés au titre des financements aidés par l'Etat (PLA acquisition-amélioration, PLA d'insertion ou d'intégration, PLUS acquisition/amélioration) ou du financement réglementé comme le prêt conventionné ou le PLS (PCLS, PLA CFF). Ces logements concernaient 36 865 conventions (soit en moyenne 7 logements par convention).

Le parc conventionné du secteur HLM a progressé d'un peu plus de 1 % entre 2001 et 2002. Ces 51.134 nouveaux logements correspondant à 3.733 nouvelles conventions APL. Principalement, ils ont été financés pour 60 % d'entre eux par un PLUS « construction » (24.996 logements) ou « acquisition/amélioration » (5 475 logements), 28% par une PALULOS (11 823 logements), 14% par un PLS (6 012 logements) et 6% par un PLA d'intégration (2 828 logements).

- *Les inconvénients du mécanisme actuel de conventionnement*

Fondé sur la logique de la prise en compte du seul flux de construction et de réhabilitation aidée, sans considération pour l'adaptabilité ultérieure à l'évolution du patrimoine et à celle de ses habitants, le régime des loyers HLM peut être considéré comme un système « stratifié » dans lequel les contraintes juridiques peuvent être à l'origine de situations anormales au regard de la vocation du parc HLM.

En effet, le système de conventionnement par programme entretient des incohérences dans le niveau des loyers à l'intérieur d'un même patrimoine.

Des logements bien situés, de bonne qualité et anciens, peuvent avoir des loyers faibles alors que des programmes neufs et moins bien situés peuvent avoir des loyers élevés. Le mécanisme de conventionnement en vigueur exclut toute discussion globale avec les bailleurs. Une mise en cohérence des loyers avec la valeur du service rendu par les logements est, en l'état actuel de la réglementation, inenvisageable.

La possibilité pour les bailleurs d'augmenter les loyers est extrêmement réduite, le niveau des loyers pratiqués se situant pour un grand nombre d'opérations au niveau du loyer maximal des conventions. Il en résulte que la seule augmentation possible des loyers correspond à l'évolution de l'indice du coût de la construction.

2. Le dispositif proposé

La modernisation du secteur du logement locatif social suppose l'établissement de relations différentes entre les bailleurs sociaux et l'Etat, fondées sur le contrat. Le territoire parfois très vaste sur lequel interviennent les bailleurs sociaux, le rôle de l'Etat comme garant du droit au logement, justifient l'établissement d'une convention globale entre l'Etat et les bailleurs, même dans le futur contexte décentralisé de la politique du logement. La convention globale a pour objet de permettre l'établissement d'un dialogue à caractère stratégique portant sur la politique patrimoniale de l'organisme, la cohérence financière de ses projets et sa politique d'occupation sociale.

- Le texte proposé pour insérer un article L. 445-1 dans le code de la construction et de l'habitation tend à permettre aux organismes d'habitations à loyer modéré de conclure avec l'Etat une **convention globale de patrimoine**, d'une durée de six ans.

Ce terme de « convention globale de patrimoine » essaie de rendre compte de la spécificité de la convention conclue entre l'Etat et l'organisme d'HLM par rapport aux conventions ouvrant droit à l'APL qui sont des conventions par programme immobilier alors que la convention «globale concerne tout le patrimoine de l'organisme, à la fois pour la politique d'investissement et la gestion.

Le choix d'une durée de six ans semble approprié pour un conventionnement qui revêt à la fois un caractère stratégique et un caractère opérationnel. Il est également adapté pour apprécier l'évolution du service rendu aux locataires et fixer les loyers plafonds. Dans la loi de 1989, les loyers des logements donnés à bail par une personne morale sont fixés pour une durée de six ans et ne peuvent augmenter pendant cette période qu'en fonction de l'indice du coût de la construction. Les conventions seraient reconductibles, le présent article ouvrant un droit à révision du cahier des charges tous les six ans.

Aux termes de l'article L. 411-2, sont considérés comme des organismes d'habitations à loyer modéré :

- les offices publics d'aménagement et de construction ;
- les offices publics d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes de crédit immobilier ;
- les fondations d'habitations à loyer modéré.

Les établissements publics de coopération intercommunale et les départements délégataires des aides à la pierre en application du dispositif prévu par l'article 49 du présent projet de loi pourraient être signataires des conventions. En tout état de cause, ils devraient être consultés sur les stipulations de ces documents relatives aux immeubles situés sur leur territoire.

Pour ce qui concerne son **contenu**, la convention globale de patrimoine devrait, d'une part, être établie sur la base des plans stratégiques des organismes d'habitations à loyer modéré et tenir compte des programmes locaux de l'habitat élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels se situent leurs immeubles, d'autre part, comporter un certain nombre de mentions :

- le **classement des immeubles ou ensembles immobiliers**, qui devrait être établi **en fonction du service rendu** aux locataires, après concertation avec ces derniers selon des modalités définies par l'article 44 bis de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété et le développement de l'offre foncière. Cet article, issu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit ainsi que les bailleurs de certains secteurs locatifs sont tenus d'élaborer, avec les représentants des associations de locataires présentes dans le patrimoine du bailleur affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, les représentants des associations de locataires ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections et les administrateurs élus représentants des locataires, un plan de concertation locative couvrant l'ensemble de leur patrimoine et prévoyant la création d'un conseil de concertation ;

- l'énoncé de la **politique patrimoniale et d'investissement** de l'organisme, celle-ci devant au moins comprendre un plan de mise en vente à leurs locataires des logements à usage locatif et indiquer les orientations retenues pour le réinvestissement des fonds provenant de la vente ;
- les **engagements** pris par l'organisme **sur la qualité du service rendu** aux locataires ;
- un **cahier des charges** de gestion sociale de l'organisme.

- Les dispositions proposées pour les articles L. 445-2 à L. 445-7 ont pour objet de déterminer le contenu et les **modalités d'établissement du cahier des charges** de gestion sociale de l'organisme, récapitulant ses obligations concernant l'occupation sociale des immeubles et les loyers, en donnant la capacité de renégocier ces obligations tous les six ans, dans le cadre de la convention globale.
- La possibilité de déroger à la réglementation serait ainsi ouverte pour les plafonds de ressources (*article L. 445-3*) et le supplément de loyer de solidarité (*article L. 445-5*).

L'article 49 du projet de loi autorise déjà la convention de délégation des aides à la pierre, conclue entre l'Etat et un établissement public de coopération intercommunale ou un département, à déroger aux plafonds de ressources prévus par le droit en vigueur pour les immeubles situés dans certains secteurs géographiques.

Par coordination, il est donc prévu que, dans ces secteurs, les immeubles ou ensembles immobiliers de l'organisme d'habitations à loyer modéré ayant conclu une convention globale de patrimoine seraient soumis aux plafonds de ressources définis par l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale ou le département délégataires des aides à la pierre.

Toutefois, la convention globale de patrimoine pourrait déroger à ces plafonds, selon des modalités définies par décret.

En effet, même s'il constitue un énorme progrès par rapport à la réglementation actuelle, le premier niveau d'adaptation prévu par l'article 49 « pour des secteurs géographiques déterminés » peut s'avérer encore insuffisamment fin pour prendre en compte la situation d'un ensemble particulier de logements. La possibilité prévue par l'article 49 bis de déroger à la réglementation, dans le cahier des charges s'appliquant à un immeuble, y compris si celle-ci a été adaptée dans une convention de délégation avec un établissement public de coopération intercommunale ou un département semble donc justifiée, à la condition qu'elle recueille l'accord de l'établissement ou du département concerné.

- La remise en ordre des plafonds de loyer pourrait s'effectuer, à masse totale constante et en tenant compte du service rendu aux locataires (*article L. 445-4*).
- L'organisme pourrait décider, nonobstant les baux en cours, de changer l'unité de mesure pour le calcul des loyers plafonds, en passant de la « surface corrigée » à la « surface utile » (*article L. 445-7*).

3. La position de la commission des Lois

Le conventionnement global vise à réformer les relations entre l'Etat et les organismes d'HLM, en se plaçant dans une logique contractuelle adaptée au service d'intérêt général que rendent ces organismes.

Un dialogue doit être mené à partir du plan stratégique de patrimoine, où doivent être examinés simultanément la politique patrimoniale de l'organisme, sa situation financière et son rôle social. Cet examen d'ensemble est l'un des avantages du dispositif. Il débouche notamment sur le premier volet de la convention globale, la validation en commun de la politique patrimoniale de l'organisme, ses objectifs de qualité et ses projets d'investissement.

Le second avantage réside dans l'introduction de la notion de « cahier des charges de gestion sociale », et surtout la renégociation périodique de ce cahier des charges, en particulier les loyers. La souplesse contractuelle ainsi donnée est bien entendu strictement encadrée par la loi, avec par exemple l'obligation de concertation avec les représentants des locataires et la contrainte qui porte sur le montant total des loyers.

Votre commission vous soumet **deux amendements** ayant pour objet :

- de limiter les hausses annuelles de loyer que peuvent pratiquer les organismes d'HLM ayant conclu une convention globale de patrimoine ;

- d'étendre aux sociétés d'économie mixte la possibilité de conclure une telle convention et de les soumettre aux dispositions introduites par l'article 49 bis, y compris sur l'encadrement des loyers ;

- par cohérence, d'exonérer les sociétés d'économie mixte des dispositions relatives à l'encadrement des loyers auxquelles elles sont actuellement assujetties.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 49 *bis* **ainsi modifié**.

Article 49 ter (nouveau)
(art. L. 2252-5 nouveau du code général des collectivités territoriales)
Garanties apportées par les communes
pour la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois et de sa commission des Affaires économiques et avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet d'insérer un article L. 2252-5 dans le code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux communes de conserver la faculté de garantir des emprunts afférents à la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux sur leur territoire lorsqu'elles ont transféré leur compétence en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a expliqué que cette disposition avait pour objet de « *rassurer les associations* » et de mettre fin « *aux velléités de certains trésoriers-payeurs généraux qui avaient refusé des garanties au niveau des communes au motif que la compétence était exercée au niveau intercommunal¹.* »

On ne peut les en blâmer puisque les compétences des établissements publics de coopération intercommunale sont régies par les principes de spécialité et d'exclusivité. Dès lors, tout transfert au bénéfice d'un établissement emporte dessaisissement de ses communes membres². La rigueur de ces principes, destinés à garantir l'efficacité des politiques publiques, est parfois décriée.

La dérogation au principe d'exclusivité des compétences des établissements publics de coopération intercommunale prévue par le présent article paraît justifiée. Les politiques du logement et de l'habitat sont essentielles pour les communes. Leur mutualisation au niveau intercommunal ne doit pas les priver de la possibilité de favoriser la réalisation de logements sociaux sur leur territoire d'autant que, depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, elles ont l'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux sur leur territoire, sous peine de sanctions financières.

Rappelons qu'en application de l'article L. 2252-2 du code général des collectivités territoriales, les garanties d'emprunts et les cautionnements consentis par les communes pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte ou bénéficiant d'une aide de l'Etat ne sont pas plafonnées, à la différence des autres garanties ou cautionnements qu'elles peuvent accorder.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – séance du 1^{er} mars 2004 – page 2110.*

² *Conseil d'Etat, 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier.*

Les termes de cautionnement et de garantie renvoient à des notions distinctes :

- le cautionnement est, aux termes de l'article 2011 du code civil, un contrat par lequel une personne, appelée caution, s'engage envers le créancier à payer la dette de son débiteur au cas où celui-ci n'y satisferait pas lui-même. Il est donc lié à l'obligation du débiteur dont il n'est que l'accessoire. Il en résulte que l'engagement de la caution est subordonné au respect de ses obligations par l'emprunteur ;

- la garantie est au contraire un engagement devant être exécuté par lui-même en vertu de la force obligatoire des contrats. Il est indépendant du contrat garanti. Le garant doit intervenir en cas de défaillance du débiteur, sans pouvoir opposer au créancier les conditions d'exécution du contrat garanti.

En 2001 l'encours des garanties et cautionnement donnés par les communes hors sociétés d'économies mixtes était de 17,4 milliards d'euros dont 91,4 % consacrés au logement, le montant des garanties et cautionnement nouveaux était de 2,365 milliards d'euros dont 94 % consacrés au logement.

Votre commission vous soumet un **amendement ayant pour objet d'élargir les possibilités offertes aux communes** :

- en autorisant non seulement les garanties d'emprunts mais également les cautionnements ;

- en rendant éligibles les opérations non seulement de construction, mais également d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux ;

- en précisant que ces garanties et ces emprunts ne sont pas soumis aux plafonds prévus par l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales.

Elle vous propose d'adopter l'**article 49 ter 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.

La principale modification apportée par le **Sénat** en première lecture avait consisté, à l'initiative de votre commission des Affaires sociales, à donner également compétence au conseil général pour élaborer seul, et non plus conjointement avec le représentant de l'Etat dans le département, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Notre collègue Mme Annick Bocandé, rapporteur de la commission des Affaires sociales, avait fait valoir qu'il est « *anormal que l'Etat conserve une compétence identique à celle des départements pour l'élaboration et la mise en oeuvre des PDALPD. Cela revient en effet à ce que le département finance entièrement, par le biais des fonds de solidarité pour le logement, des programmes d'aides qu'il n'a pu décider souverainement*

¹. »

Sur proposition de sa commission des Lois, de sa commission des Affaires économiques et des membres du groupe socialiste, et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale a rétabli la compétence de l'Etat pour élaborer ce document conjointement avec le département.**

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a fait valoir, à juste titre, que les fonds de solidarité pour le logement ne constituaient qu'un dispositif parmi d'autres dépendant du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Il est vrai que le développement d'une offre de logements adaptés, la politique des attributions, les actions menées en matière de prévention des expulsions, la prise en compte de populations spécifiques,...sont autant de domaines d'action coordonnées par le PDALPD, et dont la responsabilité n'appartient que partiellement ou pas du tout aux départements. C'est la raison pour laquelle le projet de loi sur les responsabilités locales a prévu que le PDALPD demeurerait co-élaboré et co-piloté par l'Etat et le Département, alors que le FSL est transféré au département.

L'abandon du co-pilotage conduirait le préfet à se trouver dépendant, dans l'exercice des compétences qu'il continuera à exercer (traitement des expulsions, programmation des aides au logement lorsque aucune collectivité n'aura demandé la délégation de compétence, prise en compte des populations spécifiques : gens du voyage, demandeurs d'asile,...), des prescriptions d'un plan élaboré et approuvé par le seul conseil général.

Par ailleurs confier au seul conseil général l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées risquerait tout à la fois de conduire à l'établissement d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et à priver l'Etat d'un instrument essentiel de la politique du logement en faveur des personnes défavorisées qui constitue, selon le Conseil constitutionnel, une « *exigence d'intérêt national*

².

¹ Avis n° 33 (Sénat, 2003-2004), page 90.

² Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990.

Aussi, en dépit des lourdeurs inhérentes aux dispositifs de co-gestion dont le présent projet de loi tend par ailleurs à réduire le nombre, votre commission vous propose-t-elle de maintenir la compétence de l'Etat.

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue M. Jean-Yves Mano, **le Sénat avait supprimé** le second alinéa du texte proposé pour l'article 7 de la loi du 31 mai 1990 prévoyant **la création de droit d'un fonds de solidarité intercommunal pour le logement** en cas de demande d'un établissement public de coopération intercommunale ayant conclu avec l'Etat, en application du dispositif prévu à l'article 49 du présent projet de loi, une convention de délégation des aides à la pierre.

Sur proposition de ses commissions des Lois et des Affaires économiques et avec l'accord du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a rétabli cette disposition.**

Dans un souci de conciliation et dans la mesure où le conseil général restera libre de déterminer le montant et les conditions d'octroi des crédits alloués au fonds intercommunal, votre commission vous propose de maintenir cette disposition.

Par ailleurs, outre un amendement de coordination et un amendement de précision, présentés par ses commissions des Lois et des affaires économiques, portant respectivement sur les articles 4 et 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par le Gouvernement, ayant pour objet de prévoir la participation financière, par voie de convention, d'Electricité de France, de Gaz de France, de chaque distributeur d'énergie ou d'eau au fonds de solidarité pour le logement.

L'institution de cette participation financière est légitime puisque les départements seront appelés à supporter des charges nouvelles au titre des impayés d'eau, d'énergie et de téléphone.

Cet amendement a malheureusement pour conséquence de faire figurer la possibilité offerte aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et distributeurs d'eau et d'énergie de concourir au financement des fonds de solidarité pour le logement à la fois à l'article 6-3 de la loi du 31 mai 1990, à l'article L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles et dans la présente loi.

Dans un souci de cohérence, votre commission vous soumet **deux amendements** ayant pour objet :

- le premier, de faire figurer à l'article 6-3 de la loi du 31 mai 1990 les dispositions prévoyant la participation financière, par voie de convention, d'Electricité de France, de Gaz de France, de chaque distributeur d'énergie ou d'eau au fonds de solidarité pour le logement et d'étendre cette obligation de participation financière aux opérateurs de services téléphoniques ;

- le second de rétablir le texte du Sénat pour le 2° du II du présent article, qui tend à abroger l'article L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles, dans la mesure où le texte proposé par le 1° pour l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles tend en effet à faire référence à l'ensemble des dispositions de la loi du 31 mai 1990.

Elle vous soumet également **amendement rédactionnel** au texte proposé par le I de cet article pour l'article 6-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

Enfin, sur proposition de sa commission des Affaires économiques et avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu, à titre transitoire, que les règlements intérieurs des fonds de solidarité pour le logement et les dispositifs d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone actuels resteraient en vigueur jusqu'à la publication des nouveaux règlements intérieurs.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de préciser que les personnes hébergées ou logées temporairement font bien partie des publics visés prioritairement par les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, définis à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990. Ces personnes sont majoritairement accueillies dans des structures et services demeurant dans le champ de compétence de l'Etat (structures d'urgence, CHRS, hôtels sociaux, résidences sociales...), et leur sortie vers le logement ordinaire est un des objectifs que doivent intégrer les plans.

Votre commission 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 réécrire les articles L. 822-1 et L. 822-2 du code de l'éducation, afin de transférer aux communes et à leurs groupements la responsabilité des locaux destinés au logement des étudiants.

La gestion des logements actuels resterait assurée par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, dans le cadre de conventions conclues avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers pourraient confier à l'organisme de leur choix la gestion des logements qu'ils décideraient de construire par la suite mais les décisions d'admission des étudiants resteraient prises par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.

En première lecture, à l'initiative de votre commission des Affaires culturelles, le **Sénat** avait précisé que le réseau des œuvres universitaires doit veiller à adapter ses prestations aux besoins des études et que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires prennent les décisions d'attribution des logements et non, comme le prévoyait le texte initial, d'admission des étudiants.

L'**Assemblée nationale** a accepté la première précision mais non la seconde. A l'initiative de sa commission des Lois, elle a rétabli la référence aux décisions d'admission des étudiants bénéficiaires des œuvres universitaires et scolaires. Sur proposition de M. Michel Piron et après un avis défavorable de sa commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, elle a en outre prévu que ces décisions pourraient être prises par les universités, par délégation des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a souligné que cette possibilité serait source de difficultés dans un dispositif de transfert à la demande déjà complexe. M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a observé que la disposition proposée entérinait des pratiques actuelles.

De fait, cette disposition a suscité l'inquiétude d'organisations représentatives des étudiants. Sur ce point, votre commission s'en remet à la grande compétence de la commission des Affaires culturelles qui a décidé de se saisir pour avis du présent projet de loi en deuxième lecture.

La vétusté du parc de logement étudiant et son inadéquation aux besoins actuels, sources de charges considérables, avaient surtout conduit le **Sénat**, sur proposition conjointe de vos commissions des Lois, des Affaires culturelles et des Affaires économiques :

- à réservé le transfert aux communes et établissements publics de coopération intercommunale qui en feraient la demande ;

- à spécifier qu'il serait effectué à titre gratuit et ne pourrait, en conséquence donner lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe salaire ou honoraire ;

- à prévoir un diagnostic de l'état des logements transférés dans la convention de gestion conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le centre régional des œuvres universitaires et scolaires.

Sur proposition de notre collègue M. Michel Charasse, le **Sénat** avait prévu la participation des représentants des communes et établissements publics de coopération intercommunale aux décisions d'attribution des logements prises par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait que la politique de logement des étudiants devrait, en Ile-de-France, faire l'objet d'un schéma élaboré par le conseil régional. A l'initiative de notre collègue M. Roger Karoutchi, le Sénat avait en outre permis à cette région d'assumer la responsabilité du logement des étudiants en lieu et place des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui y renonceraient, les conseils municipaux et organes délibérants sollicités disposant d'un délai d'un an pour se prononcer sur la demande adressée par le conseil régional.

A l'initiative de notre collègue M. Dominique Braye, le Sénat a supprimé une disposition inutile, autorisant la signature de conventions entre les autres régions et les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la politique du logement des étudiants. De telles conventions peuvent en effet être signées sans que la loi ait besoin de le rappeler.

Enfin, à l'initiative de notre collègue M. Christian Cointat, il avait permis au Conseil supérieur des Français de l'étranger de solliciter l'avis du Centre national et des centres régionaux sur toutes propositions en matière d'accès aux logements étudiants des Français établis hors de France désireux de poursuivre leurs études dans leur pays.

L'Assemblée nationale a accepté l'ensemble de ces modifications, sous réserve d'un amendement de précision.

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de spécifier que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ayant décidé d'assumer la responsabilité du logement des étudiants pourront confier la gestion des logements construits après le transfert à l'organisme de leur choix.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 51 **sans modification**.

Article 52

(art. L. 421-2-6 du code de l'urbanisme)

Instruction des demandes de permis de construire

Cet article, adopté sans modification par le Sénat mais supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture, avait 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 aux services déconcentrés de l'Etat.

Les autres communes et établissements publics de coopération intercommunale auraient pu bénéficier d'une assistance juridique et technique ponctuelle et gratuite mais les services de l'Etat ne seraient plus tenus de leur apporter leur concours.

Lors de l'examen en séance publique du présent projet de loi au Sénat, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a rappelé, d'une part, que seules 950 communes comptent plus de 10.000 habitants, d'autre part, que 600 d'entre elles ont déjà fait le choix d'instruire elles-mêmes les demandes de permis de construire. **350 communes seulement sont donc concernées par ce débat.**

L'amendement de suppression adopté par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, a été présenté conjointement par sa commission des Lois, sa commission des Affaires économiques, les membres du groupe socialiste et les membres du groupe communistes et républicains.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois souligne dans son rapport que : « *Les auditions menées par le rapporteur, et notamment l'association des petites villes de France, ont permis néanmoins de montrer que la suppression de l'assistance technique par les dde revêtait une importance symbolique au-delà de la portée pratique de l'article : dans un projet de loi qui se veut une étape décisive de la décentralisation, qui prévoit des mesures conséquentes en faveur des régions, des départements et des intercommunalités, il paraît particulièrement regrettable que l'une des seules mesures relatives aux petites villes soit la suppression d'un service dont elles disposaient auparavant gratuitement. Cette mesure, qui, comme l'a rappelé le ministre en séance, ne serait pas compensée financièrement puisqu'elle porte sur une compétence déjà exercée par les communes, n'apparaît dès lors pas opportune dans un contexte de bouleversement profond des lois de décentralisation* ».

La question de la suppression de cet article avait également été évoquée au Sénat en première lecture. Votre commission avait considéré que son maintien était justifié par un double impératif de solidarité et d'efficacité.

Le manque de moyens des directions départementales de l'équipement ne leur permet pas, en effet, de rendre un service de qualité à l'ensemble des communes et ne leur apporte aucune garantie juridique. Les plus importantes d'entre elles ont donc intérêt à se doter de leurs propres services pour instruire les demandes de permis de construire qui leur sont adressées.

La péréquation a acquis valeur constitutionnelle depuis son inscription au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de

la République. Le présent article aurait permis de lui donner une traduction concrète en réservant le bénéfice de l'aide des services déconcentrés de l'Etat aux plus petites communes, qui sont souvent les plus démunies.

Pour autant, avec le développement de la coopération intercommunale, cette question devrait perdre de son acuité et les services de l'Etat être de moins en moins sollicités.

Dans ces conditions, votre commission vous propose de **maintenir la suppression** de l'article 52.

CHAPITRE IV LA SANTÉ

Article 53

(art. L. 6115-7 du code de la santé publique)

Participation de représentants des régions, avec voix consultative, aux commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation

Cet article, adopté sans modification par le Sénat en première lecture, 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.

Sur proposition de sa commission des Affaires culturelles et sociales et des membres du groupe socialiste, et avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu que les représentants de la région devraient obligatoirement être désignés au sein du conseil régional.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 53 **sans modification**.

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 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.

Il reprend une préconisation du rapport de notre collègue M. 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 M. Jean-Paul Delevoye, qui proposait 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.* »

En première lecture, le **Sénat** avait, sur proposition de votre commission des Lois, supprimé le paragraphe IV qui tendait à modifier l'article L. 2311-5 du code de la santé publique afin d'étendre le champ de compétences des centres de planification ou d'éducation familiale au dépistage et au traitement de l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine. Ces dispositions ont en effet davantage leur place dans le projet relatif à la politique de santé publique, en cours d'examen par le Parlement.

Surtout, sur proposition de votre commission des Lois et malgré l'avis défavorable du Gouvernement, il avait supprimé toutes les dispositions ouvrant aux collectivités territoriales la faculté de participer aux missions de l'Etat par voie de convention. Les vingt dernières années sont riches d'exemples attestant de la tentation permanente de ce dernier de leur faire financer l'exercice de ses compétences.

Toutefois, sur proposition de sa commission des Lois et de M. Dominique Tian et après un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli ces dispositions afin de permettre aux collectivités territoriales qui se sont déjà fortement impliquées dans la lutte contre les grandes maladies de poursuivre leur action. Ainsi, les dispensaires créés par les départements et les personnes qui y travaillent pourront rester placés sous leur autorité.

Dans un souci de conciliation et dans la mesure où la participation des collectivités territoriales reposera sur le volontariat, votre commission vous propose d'adopter l'article 56 **sans modification**.

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, adopté sans modification par le Sénat en première lecture, a pour objet de transférer aux départements la responsabilité de la lutte contre les insectes vecteurs de maladies.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements de précision ou de clarification.

Votre commission 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 paramédicales¹, de sage femme et de préparateur en pharmacie, l'Etat restant compétent pour délivrer les diplômes et fixer le *numerus clausus* des étudiants.

En première lecture, le **Sénat** avait prévu, à l'initiative de notre collègue M. Jean-Claude Etienne, que le *numerus clausus* des étudiants suivant une formation à une profession paramédicale serait fixé par les ministres chargés de la santé et de l'enseignement supérieur et non par le seul ministre chargé de la santé.

Sur proposition de votre commission des Affaires sociales, et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il avait précisé que **le nombre d'étudiants suivant une formation préparant à l'exercice d'une profession paramédicale serait réparti par le conseil régional**, dans chaque région, sur la base du schéma régional des formations sanitaires.

Rappelons que, dans un souci de simplification, le Sénat avait prévu à l'article 5 du présent projet de loi que le plan régional de développement des formations professionnelles vaudrait schéma prévisionnel d'apprentissage,

¹ Ces professions 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.

schéma régional des formations sociales, schéma régional des formations sanitaires et schéma régional de développement des enseignements artistiques préparant à une formation professionnelle.

Sur proposition de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat avait modifié le texte proposé pour l'article L. 4382-4 du code de la santé publique, afin 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 pourrait être exigée des élèves et étudiants.

Sur proposition de notre collègue M. Jean-Claude Etienne reprise par votre rapporteur en séance publique, et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, il a prévu la signature d'une convention entre la région et les établissements publics d'enseignement supérieur dont relèvent les écoles de formation aux professions paramédicales et précisé que cette convention tiendrait lieu d'agrément de l'école.

A l'initiative de notre collègue M. Gérard Longuet et des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il avait fait **obligation au préfet de communiquer aux régions toutes les informations permettant le transfert en connaissance de cause de la charge des écoles et instituts de formations aux professions paramédicales.**

En première lecture, l'**Assemblée nationale** a simplement précisé, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, qu'en matière de fixation du *numerus clausus* des étudiants admis à suivre une formation préparant à une profession paramédicale, la signature du ministre chargé de l'enseignement supérieur ne serait requise que pour les formations relevant de sa compétence.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 58 **sans modification.**

TITRE IV L'ÉDUCATION, LA CULTURE ET LE SPORT

Le titre IV du présent projet de loi tend à assurer le transfert aux collectivités territoriales de compétences en matière d'éducation et de culture jusqu'alors détenues par l'Etat. En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs articles additionnels tendant à insérer des dispositions concernant les activités physiques et sportives. En conséquence, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'intitulé de ce titre a été modifié pour faire référence au sport.

CHAPITRE PREMIER LES ENSEIGNEMENTS

En première lecture, deux dispositions de ce chapitre ont été modifiées, de façon relativement marginale, par l'Assemblée nationale.

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**.

- Lors de ses travaux, **le Sénat** a apporté plusieurs modifications à ce dispositif.

Outre deux amendements rédactionnels adoptés à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, le Sénat a prévu, à la suite d'un amendement présenté par notre collègue Eric Doligé -votre commission et le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de la Haute Assemblée- le transfert de droit à la région ou au département des bâtiments des lycées ou collèges ayant fait l'objet « *de travaux de construction, de reconstruction, d'extension ou des grosses réparations* » aux frais de cette collectivité.

En outre, le Sénat a imposé, à la suite d'un amendement déposé par M. Serge Lagauche et les membres du groupe socialiste, avec l'avis favorable de votre commission des Lois -le Gouvernement y étant en revanche défavorable- l'établissement d'un état des risques d'accessibilité au plomb et à l'amiante dans les bâtiments transférés aux départements.

- L'Assemblée nationale a modifié ce dispositif, afin de **limiter**, en premier lieu, **les circonstances dans lesquelles le transfert de propriété des bâtiments des collèges et lycées est de droit au profit des départements et des régions**.

Le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée ayant en effet estimé que l'expression « *grosses réparations* » était susceptible de faire naître des risques contentieux dans l'application de la présente loi, il en a proposé la suppression, avec l'avis favorable du Gouvernement. Ainsi, **le transfert de propriété n'est désormais de droit que dans l'hypothèse où le département ou la région a effectué des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension des bâtiments**.

Toutefois, votre commission estime qu'il peut exister des situations dans lesquelles un département ou une région, quand bien même il aurait effectué des réparations importantes sur les bâtiments de collèges ou de lycées qui sont actuellement la propriété d'une autre collectivité ou groupement de

collectivités, pourrait ne pas souhaiter un transfert automatique. S'il n'est pas injustifié de prévoir que le propriétaire actuel des bâtiments sur lesquels le département ou la région effectue des travaux coûteux ne doit pas être en mesure de s'opposer à un transfert vers le département ou la région, il serait sans doute plus opportun de **préciser que le transfert de propriété n'intervient de droit que si le département ou la région en fait la demande.**

Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement** en ce sens.

En second lieu, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée a **supprimé l'obligation, préalable au transfert, de tenir un état des risques en matière d'amiante et de plomb**. M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur, a justifié cet amendement par le fait que les collectivités territoriales bénéficiaires de ce transfert avaient, depuis les premières lois de décentralisation, la disposition des bâtiments des collèges et des lycées et avaient donc « *eu le temps de mettre les bâtiments aux normes et de faire tous les diagnostics nécessaires* ».¹

Votre commission souligne que l'obligation préalable, instituée par le Sénat, de procéder à un état des risques avait été motivée, en première lecture, par le souvenir des conditions matérielles déplorables dans lesquelles se trouvaient les établissements transférés en vertu des premières lois de décentralisation, dans le courant des années 1980. Il s'agissait donc de s'assurer que cette situation ne se reproduise pas dans le cadre du nouveau mouvement de décentralisation auquel procède le présent projet de loi.

Il est vrai que ces bâtiments sont d'ores et déjà soumis à l'obligation d'établir un état des risques en matière d'amiante, en vertu des dispositions du décret n° 96-97 du 7 février 1996 relative à la protection de la population contre les risques d'exposition à l'amiante dans les immeubles bâties et, qu'en conséquence, l'inscription dans le présent projet de loi de cette obligation peut paraître redondante. Mais **votre commission insiste sur la nécessité d'assurer la bonne application de ce dispositif d'origine réglementaire avant que soit opéré le transfert de propriété prévu par le présent article.**

Votre commission vous propose d'adopter l'article 64 **ainsi modifié**.

¹ Rapport n° 1435, tome 1, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

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.

• En première lecture, le **Sénat** a complété le dispositif initialement proposé par cet article, à la suite de l'adoption d'un amendement de notre collègue Eric Doligé, votre commission s'en étant remise à l'avis du Gouvernement et ce dernier ayant accepté cet amendement moyennant sa rectification.

Un second paragraphe (II) a ainsi été créé, complétant le code de l'éducation par l'insertion d'un article L. 213-12-1, afin de **donner aux collectivités territoriales la possibilité de participer au financement de transport collectif des élèves vers les établissements scolaires dont elles ont la charge**, une convention étant conclue à cet effet entre l'autorité compétente en matière de transport scolaire et ces collectivités. Ces dispositions ne s'appliquaient toutefois pas à l'Ile-de-France, cette dernière étant régie par un régime dérogatoire, par ailleurs modifié par l'article 32 du présent projet de loi.

• **L'Assemblée nationale** a, à l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, **supprimé ces dispositions nouvelles**, le rapporteur, M Marc-Philippe Daubresse, estimant que cette suppression serait de nature « à clarifier les choses s'agissant des compétences en matière d'établissements scolaires et d'autorités organisatrices du transport scolaire », la discussion au Sénat ayant abouti, selon lui, « à une rédaction complexe et qui manque de clarté ».¹ Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée.

Votre commission des Lois souligne qu'il est souhaitable que des accords entre les autorités chargées des transports scolaires et celles compétentes en matière d'enseignement puissent intervenir, dès lors que la décentralisation des compétences en matière de sectorisation dans les établissements publics implique l'instauration de liens plus étroits entre ces autorités. Pour autant, elle estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition spéciale sur ce sujet, les collectivités devant jouir en la matière d'une large liberté.

Elle vous propose en conséquence d'adopter l'article 66 **sans modification**.

¹ JOAN, débats, 1^{ère} séance du 3 mars 2004, p. 2359.

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 des bâtiments 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.

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 de cet transfert sont en effet nombreux : cohérence et clarté dans l'exercice des compétences, meilleure évaluation des besoins, 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.

• En première lecture, à l'initiative de votre commission des Affaires culturelles et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, le **Sénat** avait prévu que **l'Etat conserverait la responsabilité des missions d'encadrement et de surveillance des élèves dans les collèges et lycées**.

Sur proposition conjointe de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires culturelles, et avec l'accord du Gouvernement, il avait précisé que **les rémunérations des assistants d'éducation employés dans ces établissements resteraient à la charge de l'Etat**.

Lors de la rentrée 2003, 16.000 emplois d'assistants d'éducation ont été créés en équivalent temps plein. Aux termes de l'article L. 916-1 du code de l'éducation, leur prise en charge est actuellement directement assurée par le budget des établissements publics locaux d'éducation, qui bénéficient d'abondements du budget de l'Etat répartis par les recteurs d'académie.

Sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires culturelles, et avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat avait **renforcé les liens entre les chefs d'établissement des collèges et lycées et leurs collectivités de rattachement**, en prévoyant que le chef d'établissement devrait rendre compte au président du conseil général ou régional de l'exécution des objectifs qui lui seraient assignés et des moyens qui lui seraient alloués.

Contre l'avis du Gouvernement, il avait supprimé l'exigence d'une convention entre le collège ou le lycée et sa collectivité de rattachement précisant les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

● En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a rétabli cette exigence d'une convention. La rédaction retenue reprend celle d'un sous-amendement à l'amendement de votre commission des Lois, présenté au Sénat par notre collègue M. Michel Charasse mais retiré en séance publique après le rejet, à l'unanimité, d'un amendement présenté par le Gouvernement ayant un objet analogue.

Par ailleurs, à l'initiative de M. Pierre Lequiller, l'Assemblée nationale a précisé le **rôle du chef d'établissement**, en indiquant :

- qu'il est assisté des services d'intendance et d'administration,
- qu'il encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité ;
- qu'il assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente, un décret devant déterminer les conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire et d'évolution de ceux-ci en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies.

La commission des Lois s'était opposée à l'adoption de ces dispositions, estimant qu'elles relevaient du domaine réglementaire mais, en séance publique, M. Marc-Philippe Daubresse s'y est toutefois déclaré favorable à titre personnel. Le Gouvernement s'en est quant à lui remis à la sagesse de l'assemblée après que M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, eut lui aussi estimé que de telles précisions relevaient du domaine du règlement et rappelé que l'article L. 421-3 du code de

l'éducation disposait déjà que les agents de l'Etat ou des collectivités territoriales sont administrés par la collectivité dont ils dépendent statutairement et sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

Enfin, à l'initiative de MM. Pierre Lequiller et Marc-Philippe Daubresse, après un avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a complété cet article par un douzième paragraphe (XII) afin de prévoir la remise de **deux rapports du Gouvernement au Parlement** :

- le premier devrait être communiqué avant la publication de la convention type de mise à disposition des personnels, prévue par l'article 77 du présent projet de loi, et retracer la **répartition et l'évolution annuelle des effectifs sur les cinq dernières années des personnels techniciens, ouvriers et de service** par académie, par département et par établissement ;

- le second devrait paraître avant la publication du décret en Conseil d'Etat fixant les modalités de transfert définitif des personnels techniciens, ouvriers et de service, et retracer, par académie, par département et par établissement, les **efforts de rééquilibrage des effectifs entrepris** depuis la date de publication du premier rapport.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 67 **sans modification**.

Article 67 bis
(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

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires culturelles contre l'avis du Gouvernement, a pour objet de transférer aux départements la responsabilité de la médecine scolaire.

Le bien-fondé de ce transfert est largement reconnu.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, mise en place par le Gouvernement de M. Lionel Jospin et présidée par notre collègue M. Pierre Mauroy, le justifiait en ces termes dans son rapport paru en 2000 : « *Dès lors que la prévention est une compétence du département, il paraît normal que la médecine scolaire et les assistantes sociales qui y concourent soient confiées à cette collectivité dans le cadre d'un partenariat avec l'éducation nationale. Il s'agit d'assurer une réelle continuité entre la protection maternelle et infantile, l'aide sociale à l'enfance et la médecine scolaire¹.* »

¹ *Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation – La Documentation française – 2000 – page 69.*

Sa proposition n° 41 consistait ainsi à « *transférer au département la médecine scolaire et les assistantes sociales qui y concourent et permettre une délégation aux intercommunalités conformément au principe de subsidiarité* ».

Observant que les enfants sont pris en charge, avant l'âge de six ans, par le service départemental de protection maternelle et infantile, placé sous l'autorité du président du conseil général, puis par les médecins de l'éducation nationale, M. Marc-Philippe Daubresse indique dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale que « *cette rupture est d'autant plus dommageable qu'au titre de la protection de la famille, les agents du service départemental peuvent continuer d'intervenir dans les foyers où demeurent des enfants qu'ils ne suivent plus. Il apparaît donc logique de confier également au département la médecine scolaire¹* ».

En séance publique, il a ajouté que :

« *Pour une bonne partie d'entre nous, la médecine scolaire devait être transférée aux départements pour des raisons de cohérence, parce que, de la petite enfance jusqu'à la terminale, l'ensemble des enfants qui sont dans le cursus scolaire pourraient être ainsi suivis le plus près possible du terrain.*

« *Deuxième argument, l'efficacité. Il y a peu de médecins scolaires en France, un pour 5.760 enfants, et cela permettait de donner au département toute sa responsabilité en la matière sans grandes difficultés.*

« *Troisième argument, la proximité ; nous continuons à dire c'est d'ailleurs l'esprit de la décentralisation- que, en particulier lorsqu'elle émane des parents d'élèves sur le terrain, la demande est mieux satisfaite quand elle est traitée de la manière la plus proche possible.*

« *Enfin, et il y a des présidents de conseil général ici, il existe déjà des PMI et tout cela se passe très bien, pour le bien-être des enfants, qui doit tout de même être notre principale préoccupation².* »

Le présent article a pourtant été **supprimé par l'Assemblée nationale** en première lecture, sur proposition du Gouvernement, de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, des membres du groupe socialiste et des membres du groupe communistes et républicains, contre l'avis de sa commission des Lois mais avec l'accord de son rapporteur.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a reconnu que « *ce transfert aurait été de bonne gestion. Jusqu'à l'âge de six ans, en effet, les enfants relèvent de l'autorité de la protection maternelle et infantile, c'est-à-dire de la médecine départementale. Dès l'âge de six ans, ils relèvent*

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome I – page 271.

² Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – 1^{ère} séance du 3 mars 2004 – page 2362.

de la médecine d'Etat. C'est pour le moins paradoxal¹ ». il a toutefois indiqué que le Gouvernement y avait renoncé, après l'avoir envisagé, dans le cadre de ses discussions avec les partenaires sociaux.

En définitive, la seule motivation du maintien de la médecine scolaire dans le giron de l'Etat, certes légitime, tient au respect de la parole donnée : en effet, a indiqué M. Patrick Devedjian, « *si les partenaires sociaux sont amenés à considérer qu'un engagement du Gouvernement peut ne pas être respecté, c'est la crédibilité même du dialogue social qui est en cause.* »

A la différence des assistantes sociales et des infirmières, 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 était donc apparu à votre commission des Lois, en première lecture, que leur transfert ne devrait pas remettre en cause les négociations conduites à l'été dernier entre le Gouvernement et les organisations syndicales.

Toutefois, dans un souci de conciliation, votre commission vous propose d'adopter l'article 67 bis **sans modification**.

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 transférer aux départements et aux régions la propriété et la gestion 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.

Ce transfert, qui interviendrait à la date d'entrée en vigueur de la loi, soit le 1^{er} janvier 2005, concerne 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 le collège-lycée d'Etat de Font-Romeu (Pyrénées orientales).

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – 1^{ère} séance du 3 mars 2004 – page 2361.*

Il pourrait également viser les établissements publics nationaux d'enseignement agricole que sont le centre d'expérimentation pédagogique de Florac (Lozère), le centre d'étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l'agriculture de Fouesnant (Finistère), le centre national de promotion rurale-enseignement et formation professionnelle à distance de Marmilhat (Puy-de-Dôme) et le centre d'enseignement zootechnique de Rambouillet (Yvelines).

En revanche, resteraient à la charge de l'Etat : le Centre national d'études et de formation pour l'enfance inadaptée de Suresnes et son annexe (Hauts-de-Seine), le foyer des lycéennes de Paris, le lycée technique d'État de la photographie et de la cinématographie Louis-Lumière de Paris, l'école nationale supérieure des arts et techniques du théâtre de Paris et le lycée polyvalent d'État et lycée d'enseignement professionnel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

En première lecture, le **Sénat** avait, à l'initiative de votre commission des Affaires culturelles et avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, précisé que **les établissements transférés seraient transformés en établissements publics locaux d'enseignement**.

Sur proposition du Gouvernement et avec l'accord de sa commission des Lois, l'**Assemblée nationale** a prévu que, par dérogation aux dispositions de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, **le département assumerait la charge des classes maternelles et élémentaires fonctionnant, à la date d'entrée en vigueur du présent article, dans ces établissements** et recevrait une dotation correspondante.

Sans cette précision, les classes maternelles et élémentaires des établissements de Buc et de Saint-Germain-en-Laye auraient été mises à la charge de leur commune d'accueil. Or, les dispositions relatives au partage des charges afférentes à une cité scolaire ne prévoient pas ce cas. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale tend donc à confier cette responsabilité, moyennant compensation, au département des Yvelines.

Votre commission 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.

Aux termes de l'article L. 422-2 du code de l'éducation, 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.

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, à la différence des établissements publics locaux d'enseignement.

En première lecture, outre un amendement de précision présenté par votre commission des Affaires culturelles, le **Sénat** avait adopté, avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, un amendement présenté par notre collègue M. Bernard Frimat et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachée, tendant à **subordonner le transfert à la région Nord-Pas-de-Calais des établissements de formation professionnelle agricole relevant des communautés urbaines de Lille et de Dunkerque ainsi que du syndicat intercommunal de gestion du lycée de Raismes à une remise aux normes de sécurité préalable**.

Notre collègue M. Bernard Frimat avait souligné que « *l'un de ces établissements est dans un tel état de délabrement que le ministère de l'agriculture demande sa reconstruction, soit un coût de 17 millions d'euros. La région est prête à faire un effort, et des fonds européens peuvent être mobilisés, car ce lycée est en zone d'objectif 1. Les collectivités concernées sont également prêtes à participer pour offrir un bel avenir à ce lycée, dans l'intérêt des enfants. Mais il ne faudrait pas que le transfert d'un établissement dans un tel état place momentanément la région dans une situation insupportable en termes de responsabilité pénale. S'il arrive un accident demain, il n'est pas légitime d'en faire supporter les conséquences aux élus régionaux¹.*

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a prévu que **ce transfert interviendrait sauf convention contraire entre la région et la collectivité concernée**, supprimant l'exigence d'une remise aux normes préalable.

M. Marc-Philippe Daubresse indique dans son rapport que : « *La plus grande souplesse doit être laissée aux collectivités concernées. Si une question de mise aux normes doit être abordée - et elle le sera nécessairement compte tenu de l'état des bâtiments des établissements en question -, elle pourra l'être dans le cadre d'une convention. Il n'est donc pas question d'en faire un préalable au transfert hors de toute convention. Cette seule question ne doit pas, en effet, bloquer le transfert ; ce n'est pas le souhait des collectivités concernées².*

¹ Journal officiel des débats du Sénat – séance du 14 novembre 2003.

² Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome I – page 276.

Votre commission vous soumet un **amendement de précision**, tendant à faire référence à la convention entre la région Nord-Pas-de-Calais et l'établissement public de coopération intercommunale, puisque les établissements concernés relèvent de la compétence de deux communautés urbaines et d'un syndicat intercommunal.

Elle vous propose d'adopter l'article 69 **ainsi modifié**.

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 de la prise en charge du fonctionnement des écoles publiques à un établissement public de coopération intercommunale.

Aux termes de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive.

Les décisions d'inscription des élèves dans les écoles relèvent en revanche de la responsabilité des maires.

En première lecture, le **Sénat** avait, à l'initiative de votre commission des Affaires culturelles, pris en compte le cas d'une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale qui ne dispose pas d'une école publique.

En première lecture, l'**Assemblée nationale** n'a adopté qu'un amendement de précision, présenté par sa commission des Lois et accepté par le Gouvernement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 70 **sans modification**.

Article 70 ter

(art. L. 216-11 nouveau du code de l'éducation)

Création de groupements d'intérêt public dans le domaine éducatif et culturel

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue M. Jean-Claude Etienne, avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement a pour objet d'insérer un article L. 216-11 dans le code de l'éducation, afin de permettre la création de

groupements d'intérêt public, régis par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, dans le domaine éducatif et culturel.

En première lecture, l'**Assemblée nationale** a adopté un amendement de simple précision, présenté par sa commission des Lois et accepté par le Gouvernement.

Il convient d'observer que l'article 38 du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, adopté par l'Assemblée nationale le 10 juin dernier, tend à habiliter le Gouvernement à rénover et unifier le régime des groupements d'intérêt public par voie d'ordonnance.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Etienne Blanc explique qu'il s'agit « *de mettre fin au développement insuffisamment maîtrisé de cette forme juridique, dont les contours devront être clarifiés et les problèmes soulevés par le Conseil d'État résolus : nature publique ou privée du statut des groupements, insuffisante sécurité juridique, caractère imprécis des activités économiques, régime fiscal insatisfaisant, incertitudes du statut du personnel.*

« *Il faudra néanmoins donner suffisamment de souplesse au futur régime, de telle sorte que les solutions existantes puissent continuer de produire leurs effets et encourager les coopérations public-privé. Devront être résolues les questions de la pérennité de cette forme juridique et du desserrement des contrôles pesant sur les groupements. Il conviendrait ainsi d'améliorer la procédure d'approbation de la convention constitutive qui présente l'inconvénient d'être trop longue et de retarder excessivement le début des travaux qui sont confiés aux groupements. Pourrait être mis en place un système d'approbation tacite. En tout état de cause, le contrôle des groupements d'intérêt local pourra être déconcentré par la Cour des comptes aux cours régionales des comptes, comme cela est prévu par l'article 45 du présent projet de loi. Le recours à la comptabilité privée pourrait être généralisé. »*

Une telle harmonisation semble effectivement nécessaire car l'article 75 *septies* du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté par le Sénat en première lecture le 18 mai dernier, tend à instituer une nouvelle forme de groupements d'intérêt public dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique.

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter l'article 70 *ter sans modification*.

Article 70 quater (nouveau)

(art. L. 2511-19 et L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales)

**Prérogatives des maires d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon
à l'égard des conseils d'école et des équipements de proximité**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de MM. Jean Tiberi et Claude Goasguen avec l'accord de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, a pour objet de modifier les articles L. 2511-19 et L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales, afin de renforcer les prérogatives des maires d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon à l'égard des conseils d'école et des équipements de proximité.

1. Désignation des représentants de Paris, Marseille et Lyon dans les conseils d'école

L'article 29 de la loi^o 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, à l'initiative de M. Jean Tiberi, a complété l'article L. 2511-9 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que le conseil d'arrondissement procède, en son sein, à la désignation des représentants des communes dans les conseils d'école, de la même façon qu'il désigne les représentants de la commune dans tous les organismes dont le champ d'action est limité à l'arrondissement et dans lesquels la commune doit être représentée en vertu des dispositions applicables à ces organismes.

Le décret n° 90-788 du 6 septembre relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires prévoit que, dans chaque école, le conseil d'école adopte le projet d'école, établit le projet d'organisation de la semaine scolaire, vote le règlement intérieur de l'école, donne son avis sur toutes les questions concernant le fonctionnement de l'école (dont les activités périscolaires, la restauration scolaire, les actions pédagogiques et l'utilisation des moyens) et donne son accord sur l'organisation d'activités complémentaires.

Dans son rapport au nom de votre commission des Lois, notre collègue M. Daniel Hoeffel présentait en ces termes les pratiques antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 27 février 2002 : « *A Paris, les maires d'arrondissement d'opposition ont la possibilité de désigner eux-mêmes leurs représentants mais ceux-ci n'ont pas voix délibérative. Il s'agit d'une procédure interne à la ville de Paris. A Marseille, compte tenu du nombre élevé d'établissements (plus de 270), les représentants de la commune dans les conseils d'école sont désignés par les conseils d'arrondissement. A Lyon, les représentants de la commune sont déjà désignés par le maire de la commune et par les maires d'arrondissement.* »

M. Jean Tiberi a indiqué que la suppression du second alinéa de l'article L. 2511-19 du code général des collectivités territoriales, prévue par le présent article, avait pour objet de **confier au maire d'arrondissement -et**

non au conseil- désignation des représentants de la mairie d'arrondissement au sein des conseils d'école, le cas échéant en choisissant des personnalités ne siégeant pas au conseil. Il a ajouté qu'il s'agissait de donner au maire d'arrondissement les prérogatives actuellement reconnues au maire de la commune.

Cette suppression aurait pour conséquence de rendre applicables les dispositions de l'article 17 du décret n° 90-788 du 6 septembre relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, aux termes duquel le conseil d'école est composé des membres suivants :

- le directeur de l'école, président ;
- le maire ou son représentant et un conseiller municipal désigné par le conseil municipal ;
- les maîtres de l'école et les maîtres remplaçants exerçant dans l'école au moment des réunions du conseil ;
- un des maîtres du réseau d'aides spécialisées intervenant dans l'école choisi par le conseil des maîtres de l'école ;
- les représentants des parents d'élèves en nombre égal à celui des classes de l'école, élus selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'Éducation. Ces représentants constituent au sein du conseil d'école le comité des parents prévu par l'article 14 de la loi du 11 juillet 1975 modifiée susvisée ;
- le délégué départemental de l'éducation nationale chargé de visiter l'école.

Compte tenu du nombre important d'écoles dans certains arrondissements, il est matériellement impossible aux conseillers désignés d'être présents à toutes les séances des conseils d'école. Pour que l'objectif recherché par l'auteur de l'amendement soit pleinement atteint, il conviendrait donc de modifier ces dispositions réglementaires.

M. Frédéric Dutoit a indiqué : « *J'espère seulement que le choix des représentants ne se fera pas de façon partisane, qu'il s'agisse des maires d'arrondissement ou de ceux des communes. Sous cette réserve, je ne suis pas opposé à l'amendement.* »

2. La gestion des équipements de proximité

Avant la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les conseils d'arrondissement étaient consultés sur les conditions générales d'admission dans les crèches, les écoles maternelles, les résidences pour personnes âgées et foyer-logements relevant de la commune, confiés par celle-ci à un tiers ou gérés par un établissement public dépendant de la commune.

Une commission mixte paritaire, composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, était chargée de définir les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements sportifs principalement destinés aux habitants de l'arrondissement. Elle était en outre consultée par le conseil d'arrondissement sur les conditions générales d'admission aux équipements mentionnées aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17 du code général des collectivités territoriales (équipements de proximité et équipements transférables), ainsi que sur les conditions générales d'utilisation de ces équipements.

A l'initiative de MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovitch et des membres du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, la loi du 27 février 2002 a redéfini les équipements de proximité, pour lesquels le conseil d'arrondissement est compétent. Elle permet désormais au conseil d'arrondissement de réaliser des dépenses d'investissement pour la gestion des équipements de proximité dont il a la charge et, pour d'autres équipements, sur autorisation du conseil municipal, lorsque les montants en cause sont relativement peu élevés.

Elle prévoit que le conseil municipal et le conseil d'arrondissement doivent s'accorder sur la liste des équipements de proximité, et non sur l'inventaire des équipements qui ne sont pas des équipements de proximité. En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement, le conseil municipal tranche.

Enfin, elle dispose que la commission mixte paritaire, composée en nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, définit elle-même les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité et des équipements dont la gestion est déléguée au conseil d'arrondissement par le conseil municipal.

Le présent article a pour objet de compléter l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir, d'une part, que **la commission mixte siège à la mairie d'arrondissement**, d'autre part, qu'en cas de partage des voix, **le maire d'arrondissement a voix prépondérante**.

M. Frédéric Dutoit, maire d'un arrondissement de Marseille, s'est déclaré « *très favorable, s'agissant de Paris, de Marseille et de Lyon, à une telle décentralisation, ou, plutôt, à une telle déconcentration des mairies centrales vers les mairies d'arrondissement.* »

Votre commission vous propose d'adopter l'article 70 *quater sans modification*.

CHAPITRE II LE PATRIMOINE

Dans sa rédaction initiale, le présent chapitre organisait la décentralisation des compétences en matière de patrimoine, en transférant la responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel ainsi que la propriété de certains monuments protégés appartenant à l'Etat, et en permettant, à titre expérimental, le transfert de la gestion des crédits relatifs à la restauration et l'entretien de biens classés ou inscrits. Lors de ses travaux, le Sénat a en outre, par un article additionnel, entendu favoriser le prêt des collections du musée du Louvre aux musées de province, disposition supprimée par l'Assemblée en première lecture.

Article 72 bis (nouveau)

**Recrutement des personnels des associations chargées
de l'inventaire en qualité d'agents non titulaires
des collectivités territoriales**

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, cet article additionnel offre aux collectivités territoriales bénéficiaires d'un transfert de compétence au titre de l'inventaire général du patrimoine culturel la possibilité de **recruter en qualité d'agents non titulaires les personnels actuellement employés par les associations chargées d'assurer des opérations d'inventaire**.

A l'heure actuelle, une partie des opérations d'inventaire est, sur le terrain, confiée par les pouvoirs publics à des associations, structures de droit privé, employant des personnels dans le cadre de contrats de travail à durée indéterminée dans les conditions du droit commun.

Dans le cadre du transfert de compétence opéré au profit des régions, des départements ou des communes, il peut paraître pertinent d'autoriser les collectivités amenées à exercer de nouvelles compétences en matière d'inventaire, ou leurs établissements publics, à recruter les personnels jusqu'alors liés à ces associations. Dans cette optique, cette nouvelle disposition permettrait le recrutement de ces personnels en qualité d'agents non contractuels.

Cette possibilité resterait toutefois encadrée. En premier lieu, elle ne pourrait bénéficier qu'aux personnels titulaires d'un contrat de travail avec une association dont l'objet est l'inventaire général du patrimoine, au jour de la promulgation de la présente loi. En second lieu, ce recrutement ne pourrait intervenir que pour la gestion d'un service public d'inventaire général du patrimoine culturel mis en place par l'une de ces collectivités ou l'un de leurs établissements.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale laisserait alors à chaque collectivité le choix de maintenir ou non le bénéfice des stipulations contractuelles existant dans le cadre des contrats à durée indéterminée.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 72 bis **sans modification**.

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 à certains objets mobiliers.**

• En première lecture, **le Sénat** a apporté plusieurs modifications au dispositif initial, afin de prévoir :

- à l'initiative de notre collègue Jean-Léonce Dupont et avec l'avis favorable du Gouvernement, la possibilité de transférer aux collectivités concernées d'autres objets mobiliers que ceux que renfermeraient les immeubles transférés ;

- à l'initiative de votre commission des Affaires culturelles, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'obligation pour les collectivités ou les groupements souhaitant bénéficier du transfert de propriété de présenter un projet précisant les conditions dans lesquelles seront assurées la conservation et la mise en valeur de l'immeuble ;

- à l'initiative de M. Yves Dauge et des membres du groupe socialiste, avec l'avis favorable de votre commission mais avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'obligation pour la convention de transfert de propriété conclue entre l'Etat et la collectivité ou le groupement de déterminer l'utilisation prévue du monument transféré, ses conditions d'ouverture éventuelle au public et de présentation des objets qu'il renferme, ainsi que l'état de conservation du bien au moment du transfert de propriété ;

- à l'initiative de votre commission des Lois, avec l'avis favorable du Gouvernement, le transfert, dans les conditions prévues au chapitre II du titre V du projet de loi, des personnels exerçant leurs fonctions dans les immeubles transférés, le texte originel ne prévoyant sur ce point qu'une simple mise à disposition.

● Lors de ses travaux, outre un amendement tendant à prendre en compte la codification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques dans le code du patrimoine, créé par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine, l'**Assemblée nationale** a adopté un amendement présenté par sa commission des Lois, avec l'avis favorable du Gouvernement, tendant à **supprimer l'obligation de faire figurer dans la convention liant l'Etat à la collectivité bénéficiaire du transfert un état de conservation du bien au moment du transfert.**

Cette suppression se justifierait, selon le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée, par le fait qu'une telle exigence est inutile, la collectivité sollicitant le transfert pouvant « *sans difficulté apprécier l'état du bien concerné et signer la convention en connaissance de cause* », le maintien d'une telle disposition ayant pour conséquence de « *retarder les opérations de transfert* » et pouvant « *constituer une source inutile de contentieux* ».¹

Votre commission vous propose d'adopter l'article 73 **sans modification**.

Article 73 bis
**Expérimentation de prêt des œuvres du Musée du Louvre
aux musées de France**

Cet article, introduit dans le présent projet de loi à l'initiative de notre collègue Pierre Fauchon avec l'avis défavorable du Gouvernement, a été supprimé par l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois. Il tend à **prévoir un mécanisme d'expérimentation du prêt d'une partie des collections du Musée du Louvre aux musées de France relevant des collectivités territoriales**. L'objectif recherché par l'auteur de l'amendement ayant conduit à l'adoption de cet article était de « *réaliser une meilleure répartition des œuvres d'art sur l'ensemble du territoire national et d'améliorer l'accès du public à ces œuvres.* »

Sur le plan procédural, cette disposition ouvrait un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pendant lequel une expérimentation de prêt était possible, pour une période de quatre ans. Cette expérimentation ne pouvait porter que sur des œuvres inscrites sur une liste arrêtée par le ministre de la culture, après avis du Haut conseil des musées de France et du conseil d'administration de l'établissement public du musée du Louvre. Cette liste devait par ailleurs obéir à deux conditions de fond : elle devait comporter une « *part significative* » des collections du musée du Louvre et être établie dans un souci de cohérence artistique et de correspondance territoriale. Un rapport gouvernemental, assorti des observations des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, devait être adressé au Parlement dans un délai de six mois avant son terme.

¹ Rapport n° 1435, tome 1, au nom de la commission des Lois, p. 291.

• **L’Assemblée nationale**, à l’initiative de sa commission des Lois et de son président, M. Pascal Clément, a souhaité supprimer ce dispositif, estimant qu’il s’agissait d’un « *bavardage* » inutile, des dispositions permettant déjà le prêt d’œuvres d’art vers les musées de France implantés en province.

Il est vrai que la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, dont les dispositions ont été récemment codifiées dans la partie législative du code du patrimoine,¹ comporte d’ores et déjà certains mécanismes destinés à renforcer les mouvements d’œuvres d’art à travers la France. En particulier, l’article 14 de cette loi, dont l’abrogation est différée par l’effet de l’ordonnance relative à la partie législative du code du patrimoine, prévoit que les conditions de prêt et de dépôt des biens constituant les collections des musées de France appartenant à l’Etat ou à l’un de ses établissements publics sont définies par décret en Conseil d’Etat. L’article 27 du décret n° 2002-628 du 25 avril 2002 pris pour l’application de cette disposition précise que ce prêt est soumis à l’avis d’une commission scientifique, chargée en particulier de vérifier l’état de conservation des biens ainsi que les garanties de sécurité prévues pour le transport et le lieu d’exposition.

Ce dispositif a certes déjà été appliqué, permettant le prêt d’œuvres d’une importance parfois significative aux musées de France dépendant des collectivités territoriales. Toutefois, votre commission des Lois souligne qu’une telle pratique doit encore être renforcée. A cet égard, l’amendement présenté par notre collègue Pierre Fauchon tendait à intensifier la politique de décentralisation en matière culturelle.

Tel était d’ailleurs le souhait, à l’Assemblée nationale, de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, laquelle proposait d’élargir le champ d’application de l’article adopté par le Sénat, en ne visant pas exclusivement le musée du Louvre et en supprimant toute référence à une expérimentation. Cet amendement, qui avait pourtant reçu un avis favorable du Gouvernement, n’a pas pu être examiné compte tenu de l’adoption de l’amendement de suppression de cet article par les députés.

Aussi, votre commission des Lois insiste-t-elle pour que la mise en œuvre de ces dispositions soit encore plus effective à l’avenir, afin d’éviter une concentration trop importante des collections dans les seuls musées de France appartenant à l’Etat, ce qui ne peut que préjudicier à la diffusion sur l’ensemble du territoire national du patrimoine artistique national. Elle vous soumet en conséquence un amendement tendant à rétablir cet article, dans une rédaction élargie s’inspirant de celle proposée par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l’Assemblée nationale.

¹ Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine.

Selon le dispositif proposé par votre commission, il serait prévu que l'Etat prête, pour des durées déterminées, aux musées de France relevant des collectivités territoriales, des œuvres provenant des collections appartenant à l'Etat et dont les musées nationaux ont la garde, selon des modalités définies par des conventions. Le Haut conseil des musées de France, tenu régulièrement informé de ces prêts, procéderait à l'évaluation de la situation et dresserait, tous les deux ans, un rapport dont les conclusions seraient transmises au Parlement.

Votre commission vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 73 bis 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

Dans sa rédaction originelle, cet article visait 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 transférait aux départements, à titre définitif, les crédits mis en œuvre par l'Etat pour la conservation du patrimoine rural non protégé.

• Lors de ses travaux, le **Sénat** a, à l'initiative de votre commission des Lois et de votre commission des Affaires culturelles, et avec l'accord du Gouvernement, modifié ces dispositions afin de prévoir :

- la possibilité pour la région et le département de gérer, l'un comme l'autre, les crédits relatifs à la restauration des immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, tout en supprimant par coordination la possibilité pour la région de déléguer sa compétence au département ;

- l'institution d'un délai pour se porter candidat à l'expérimentation ;

- la suppression de la possibilité pour la convention de délégation de compétence à titre expérimental, de prévoir les modalités de la 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 ;

- une évaluation de cette expérimentation au moyen d'un rapport présenté au Parlement six mois avant l'expiration de la période d'expérimentation.

● L'Assemblée nationale a amendé cet article pour tenir compte de la codification des dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques opérée par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine.

En outre, elle a, à l'initiative de sa commission des Lois -le Gouvernement s'en étant remis à sa sagesse- entendu **rétablissement la possibilité pour la convention de délégation de prévoir les modalités de la participation 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, lorsque ceux-ci n'appartiennent pas à l'Etat ou à ses établissements publics.

En dernier lieu, l'Assemblée nationale a précisé que le décret en Conseil d'Etat, prévu par le II de cet article et déterminant ses modalités d'application, devra notamment définir les catégories de professionnels auxquels le propriétaire d'un immeuble classé monument historique est tenu de confier la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration. La précédente rédaction de ce paragraphe, trop générale, pouvait comporter certains risques de mauvaise interprétation de l'intention du législateur.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 74 **sans modification**.

Article 74 bis (nouveau)

(art. 11-1 nouveau et 20 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée)
Inapplicabilité de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée aux opérations effectuées sur des immeubles classés ou inscrits

Adopté à l'initiative de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article tend à préciser les conditions d'application des **dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite « loi MOP »)** à l'égard des opérations d'entretien, de réparation et de restauration effectuées sur des immeubles classés au titre de la législation sur les monuments historiques.

Cette loi, dont les dispositions les plus importantes viennent de faire l'objet d'une modification par ordonnance sur la base de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit,¹ impose actuellement un certain nombre de contraintes dans le cadre de la gestion

¹ *Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.*

immobilière des personnes publiques, en encadrant les conditions dans lesquelles les maîtres d'ouvrage publics peuvent recourir à la maîtrise d'œuvre privée. Son article 20 dispose cependant que la loi MOP est inapplicable aux « aux opérations de restauration des édifices protégés en application de la loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques. »

Cet article additionnel abrogerait cette disposition et la reprendrait, avec certaines modifications, dans le cadre d'un article 11-1 nouveau.

D'une part, le déplacement de cette disposition dans le titre II de la loi du 12 juillet 1985 a pour objectif de préciser que l'inapplicabilité aux bâtiments et édifices protégés ne concerne que les dispositions de la loi concernant la maîtrise d'œuvre.

D'autre part, les édifices pour lesquels ce régime dérogatoire au droit commun de la loi du 12 juillet 1985 s'applique sont précisément définis. Ne sont désormais visés que les **édifices classés monuments historiques**, les édifices simplement inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques demeurant soumis à l'ensemble des dispositions de la loi, y compris celles concernant la maîtrise d'œuvre.

En outre, la nature des travaux justifiant l'exclusion des dispositions relatives à la maîtrise d'œuvre est précisée. Alors que seules les opérations de restauration sont aujourd'hui visées par le texte, seraient dorénavant également concernées les **opérations d'entretien et de réparation, qui seraient donc elles aussi soustraites à l'application des dispositions du titre II de la loi précitée du 12 juillet 1985.**

Votre commission constate que les **dispositions du présent article figurent également à l'article 7 du projet de loi de simplification du droit**, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 juin 2004. Elle considère préférable, pour cette raison, d'**examiner les conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage sur des bâtiments protégés au titre de la législation sur les bâtiments historiques dans le cadre de ce dernier projet de loi** qui procède d'une démarche de simplification plus globale des règles actuellement applicables aux édifices protégés en raison de leur valeur culturelle, historique ou architecturale.

Votre commission vous propose en conséquence de **supprimer par amendement l'article 74 bis.**

Article 74 ter (nouveau)

(art. 38 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)

Interdiction de l'exercice de toute mission de conception ou de maîtrise d'œuvre privée par les architectes des Bâtiments de France

Cet article additionnel, adopté à l'initiative de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, tend à élargir l'interdiction faite actuellement aux architectes des Bâtiments de France d'assurer des missions de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral.

En effet, l'article 38 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a interdit aux architectes des Bâtiments de France d'exercer de telles missions « *pour le compte de collectivités publiques autres que celles qui les emploient ou au profit de personnes privées dans l'aire géographique de leur compétence administrative.* » Cette interdiction limitée avait été instituée par le Sénat à la suite d'un vote unanime mais avec l'avis défavorable du Gouvernement. Elle visait à mettre fin à des situations de « confusion des rôles », l'architecte des Bâtiments de France, tout en délivrant certaines autorisations administratives nécessaires à l'exercice de travaux sur des immeubles protégés au titre des monuments historiques, pouvant lui-même exécuter les travaux en qualité de maître d'œuvre privé.

Aux termes de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, les architectes des Bâtiments de France ne pourraient plus exercer aucune mission de conception ou de maîtrise d'œuvre libérale. **L'interdiction aurait donc désormais un caractère absolu. Elle entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2005.**

Toutefois, des **mesures transitoires** seraient prévues par cet article afin de prendre en compte les hypothèses où les missions désormais interdites auraient été d'ores et déjà prises en charge par des architectes des Bâtiments de France. Ainsi, les **missions de conception ou de maîtrise d'œuvre engagées avant cette date pourront être poursuivies jusqu'au 31 décembre 2007.**

Votre commission des Lois estime que cette modification serait de nature à clarifier totalement les rôles respectifs des architectes des Bâtiments de France et des architectes privés et soutient, en conséquence, cette modification. Elle vous propose donc d'adopter l'article 74 ter **sans modification.**

CHAPITRE III LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES DU 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 à définir la mission de ces établissements.

● En première lecture, le **Sénat** a modifié cet article, à l'initiative de ses commissions des Lois et des Affaires culturelles et avec l'accord du Gouvernement, afin tout en améliorant la rédaction :

- de préciser certaines notions ;

- de supprimer l'existence d'un schéma régional autonome des enseignements préparant à une formation professionnelle ;

- de déterminer les dépenses prises en compte pour évaluer le montant des transferts 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 ;

- de prévoir que le schéma départemental, rebaptisé « plan départemental », institué par cet article, devait être établi en concertation avec les communes concernées.

● A l'initiative de sa commission des Lois et de Mme Valérie Pécresse, l'**Assemblée nationale** a modifié, avec l'avis favorable du Gouvernement, le dispositif adopté par le Sénat.

Outre un retour au texte initial du projet de loi sur la désignation de ce document d'orientation, qui redevient un « schéma », l'objet du schéma est plus restrictif : il lui revient seulement de fixer les « principes » d'organisation des enseignements artistiques.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction adoptée par l'Assemblée laisse au département le soin de définir sa participation au financement des établissements artistiques. Désormais, il n'existera donc plus de concertation entre le département et les communes sur les conditions de financement des établissements, le département décidant seul. De même, l'objectif selon lequel le financement doit assurer l'égal accès des élèves à l'enseignement initial disparaît.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 75 sans modification.

CHAPITRE IV LE SPORT (*division et intitulé nouveaux*)

Comme l'a rappelé le groupe national de travail sur le sport et les territoires lors des Etats généraux du sport, réunis en décembre 2002, les collectivités territoriales ont consacré 7,8 millions d'euros en 2000 pour financer, au niveau local, des actions en faveur des activités physiques et sportives.¹ La situation actuelle s'illustre par la superposition des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales en matière sportive.

Cette **nouvelle subdivision, introduite par l'Assemblée nationale** à l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales avec l'assentiment du Gouvernement, comprendrait cinq articles destinés à préciser le rôle des collectivités territoriales en matière d'activités physiques et sportives.

Article 76 bis (nouveau)
(art. L. 142-2 du code de l'urbanisme)
**Utilisation du produit de la taxe départementale
des espaces naturels sensibles**

Introduit à l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et de M. Emile Blessig, avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article additionnel prévoit que le **produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles pourra désormais être utilisé pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion d'espaces dédiés aux sports de nature**. A cette fin, l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme serait modifié.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme donne au département la possibilité d'instituer, par délibération du conseil général, une taxe départementale des espaces naturels sensibles. Il définit de manière limitative les dépenses avancées par le département qui sont susceptibles d'être couvertes par le produit de cette taxe dont le montant liquidé s'est élevé à 122,617 millions d'euros en 2000.

L'objet de la modification adoptée par l'Assemblée nationale serait de permettre d'affecter également le produit de cette taxe à des actions en faveur d'espaces, de sites et d'itinéraires liés aux sports de nature.

Ces derniers peuvent recouvrir l'ensemble des activités physiques et sportives qui s'effectuent dans un milieu naturel terrestre ou fluvial.² L'article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la

¹ *Actes des Etats généraux du sport, décembre 2002, p. 61.*

² Article 52-1 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives : « Les sports de nature s'exercent dans des espaces ou sur des sites et itinéraires qui peuvent comprendre des voies, des terrains et des souterrains du domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés, ainsi que des cours d'eau domaniaux ou non domaniaux ».

promotion des activités physiques et sportives prévoit l'existence d'un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature retracant l'ensemble des espaces, sites et itinéraires où peuvent se pratiquer ces sports.

L'affectation des sommes perçues par le département au titre de la taxe départementale des espaces naturels sensibles -autorisée par cet article mais qui resterait en tout état de cause facultative- permettrait ainsi de renforcer les capacités d'acquisition, d'aménagement ou de gestion des lieux dans lesquels peuvent se pratiquer les sports de nature.

Votre commission vous propose d'adopter l'article **76 bis sans modification.**

Article 76 ter (nouveau)

(art. 19-5 nouveau de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)

Conférence régionale de développement du sport

Inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois, de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, ainsi que de MM. Emile Blessig et Edouard Landrain, avec un avis de sagesse du Gouvernement, cet article additionnel **tend à instituer une conférence régionale de développement du sport**. Le dispositif proposé conduirait à insérer un article 19-5 dans la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

1. Statut, composition et missions de la conférence régionale

La nouvelle instance, qualifiée de « conférence régionale de développement du sport », serait placée après du président du conseil régional.

Selon le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 19-5 de la loi précitée du 16 juillet 1984, **la nature juridique et les principes d'organisation de cet organe seraient déterminés par le conseil régional lui-même**. Toutefois, **cette liberté serait encadrée** par le présent article.

En premier lieu, les **compétences** de cette conférence seraient limitativement énumérées. Quatre types de missions lui seraient ainsi assignés :

- une mission de concertation et de coordination des initiatives des acteurs publics et privés en matière d'activités physiques et sportives dans la région, cette mission ayant un triple objet : harmoniser les initiatives des acteurs, valoriser la mise en œuvre de leurs ressources, et contribuer à l'aménagement et au développement durable du territoire régional ;

- un pouvoir de proposition en matière d'orientations pour le développement du sport en région, ainsi que la faculté de rendre des avis sur les questions relatives aux activités physiques et sportives ;

- un pouvoir d'élaboration du projet de schéma de développement du sport, qui serait arrêté par le conseil régional ;

- un rôle d'évaluation des politiques du sport, qui impliquerait notamment la publication régulière d'un rapport.

En second lieu, il appartiendrait au conseil régional de fixer la **composition** de la conférence régionale, mais celle-ci devrait comprendre, par tiers :

- des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements (région, départements, intercommunalités) ;

- des représentants du sport, à commencer par des représentants des comités régionaux et départementaux olympiques et sportifs. Ces comités, dont l'existence est reconnue par l'article 19 de la loi précitée du 16 juillet 1984, sont des associations, reconnues par le conseil d'administration du conseil national olympique et sportif français (CNOSF),¹ composées, selon le cas, des organismes régionaux ou départementaux des fédérations et groupements nationaux membres du CNOSF ;

- des représentants des services et établissements publics de l'Etat en région qui seraient désignés par le représentant de l'Etat.

Les trois collèges ainsi constitués pourraient en outre comporter, dans la limite de 10 % de leur effectif, des personnalités qualifiées.

2. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois constate que l'institution d'un organe de concertation entre les différents acteurs du sport au sein de la région semble répondre à une demande émise au cours des Etats généraux du sport, où avait été soulignée la nécessité d'une « *instance de coopération verticale* » au niveau régional.²

Toutefois, le dispositif proposé suscite une certaine perplexité. Cherchant visiblement à assurer une certaine flexibilité à cette instance, la présente disposition est dans le même temps particulièrement précise et contraignante.

¹ Association reconnue d'utilité publique par décret du 6 mars 1922.

² Op. cit., p. 70.

Si votre commission est favorable à ce qu'une concertation entre les différents acteurs du sport au niveau régional puisse intervenir, **elle s'interroge sur l'opportunité de la création d'une nouvelle instance en cette matière, tant l'expérience au niveau local montre la lourdeur de ce type de structure.** Elle vous propose, en conséquence, de **supprimer par amendement l'article 76 ter.**

Article 76 quater (nouveau)

(art. 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)

Plan et commission départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature

Insérée par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, ainsi que de MM. Emile Blessig et Edouard Landrain et plusieurs de leurs collègues, avec l'avis favorable du Gouvernement et à la suite de l'adoption de plusieurs sous-amendements, cette nouvelle disposition tend à réécrire l'article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives afin de modifier les dispositions relatives au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et de modifier en conséquence les compétences de la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

Le texte proposé pour l'article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 poserait comme principe la vocation du département à favoriser le développement maîtrisé des sports de nature.

A cet effet, il aurait en charge l'élaboration d'un **plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature**, plan dont l'existence est déjà prévue par les dispositions actuelles de l'article 50-2. Toutefois, désormais, ce plan :

- inclurait le plan départemental « prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement », c'est-à-dire l'actuel plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ;

- serait désormais mis en œuvre par des conventions conclues avec les propriétaires des espaces, sites et itinéraires concernés. Cette modalité de mise en œuvre s'inspire de celle prévue par l'article L. 361-1 du code de l'environnement qui impose qu'une convention soit passée avec les propriétaires des chemins ou sentiers afin que ces derniers puissent figurer dans les itinéraires départementaux de promenade et de randonnée.

La disposition introduite par le présent article modifierait, par ailleurs, les règles relatives à la **commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature** qui, à l'instar de la commission homonyme prévue par l'actuelle rédaction de l'article 50-2, serait placée auprès du président du conseil général.

La composition de cette commission serait modifiée afin d'y faire siéger, en plus des membres déjà présents, d'une part, des représentants du comité départemental olympique et sportif et, d'autre part, des représentants des associations agréées de protection de l'environnement, actuellement régies par l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

De plus, les attributions reconnues à la commission départementale seraient revues.

Ainsi, la commission ne serait plus compétente pour proposer l'établissement de servitudes, ni même pour donner un avis sur l'impact au niveau départemental des projets de loi, de décret ou d'arrêté préfectoral pouvant avoir une incidence sur les activités physiques et sportives de nature. Elle ne pourrait désormais plus être consultée que sur les projets d'aménagement ou mesures de protection des espaces naturels, à la condition que ceux-ci soient « *susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice des sports de nature dans les espaces, sites et itinéraires inscrits* » au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature. En revanche, elle serait désormais à même d'être consultée sur les modifications apportées à ce plan.

Le présent article prend, en dernier lieu, une nouvelle orientation quant à la détermination de la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission départementale. Alors qu'en l'état actuel du droit, un décret en Conseil d'Etat est prévu sur ces points, ces derniers seraient désormais fixés par délibération de « *l'assemblée départementale* ».

Votre commission estime que, **s'il apparaît nécessaire d'engager une réflexion plus large sur les modalités d'organisation des activités physiques et sportives sur le territoire français, celle-ci devrait intervenir dans le cadre d'un projet de loi plus spécifiquement dédié aux métiers et aux organes du sport.**

Elle vous soumet, en conséquence, un **amendement de suppression** de l'article 76 *quater*.

Article 76 quinques (nouveau)
(art. 50-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation
et à la promotion des activités physiques et sportives)

**Mesures correctrices et d'accompagnement en cas de travaux
susceptibles de porter atteinte à des espaces, sites et itinéraires
relatifs aux sports de nature**

Adopté à l'initiative de la commission des Lois et de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, à la suite d'amendements déposés par MM. Emile Blessig, Edouard Landrain et plusieurs de leurs collègues, avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article tend à réécrire l'article 50-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives afin de **modifier le régime des mesures d'accompagnement, compensatoires ou correctrices** imposées lorsque des travaux portent atteintes à des espaces, sites ou itinéraires inscrits dans un plan départemental des espaces, sites ou itinéraires relatifs aux sports de nature.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 50-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 prévoit que le représentant de l'Etat dans le département prescrit des mesures d'accompagnement, compensatoires ou correctrices lorsque des travaux sont susceptibles, en raison de leur localisation ou de leur nature, de porter atteinte aux espaces, sites ou itinéraires inscrits au plan susmentionné. Les mesures ainsi imposées sont mises à la charge du bénéficiaire des travaux en cause. Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les conditions d'application de ces dispositions.

La rédaction adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale induirait deux changements.

D'une part, les mesures correctrices, de compensation ou d'accompagnement seraient désormais prescrites par « *l'autorité administrative compétente pour l'autorisation des travaux* ». D'autre part, la mention relative à la prise en charge des mesures prescrites serait supprimée, ce qui implique que cette question serait désormais réglée par le décret en Conseil d'Etat prévu par le présent article.

Pour les même raisons que celles exposées précédemment, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 76 quinques.

Article 76 sexies (nouveau)

Rôle du département en faveur du sport des personnes handicapées et des personnes rencontrant des difficultés sociales

Issu d'un amendement de la commission des Affaires culturelles et de la commission des Lois, à la suite d'amendements déposés par MM. Emile Blessig, Edouard Landrain et plusieurs de leurs collègues, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée, cet article énonce la **vocation du département à favoriser la pratique du sport des personnes handicapées et des personnes rencontrant des difficultés sociales.**

Aux termes du présent article, l'action du département en cette matière devrait ainsi concerner tant les organismes membres d'une fédération sportive agréée que les écoles et centres sportifs municipaux.

Si votre commission est favorable à une plus grande participation des personnes handicapées et des personnes rencontrant des difficultés sociales à la pratique des activités physiques et sportives, elle relève que les départements, compte tenu de leur compétence en matière d'aides sociales, participent d'ores et déjà à des actions en faveur de ces personnes. En outre, votre commission relève que le texte adopté par l'Assemblée nationale est **dépourvu de toute portée normative** et qu'il convient d'éviter que des dispositions contenues dans les textes législatifs n'aient pas de caractère prescriptif. Elle estime, au surplus, que **la place, dans le cadre des activités physiques et sportives, des personnes souffrant de handicap doit faire l'objet d'une plus large réflexion** que le présent projet de loi ne permet pas d'aborder dans les conditions adéquates.

En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 76 *sexies*.

**TITRE V
TRANSFERTS DE SERVICES ET GARANTIES
INDIVIDUELLES DES AGENTS**

Le titre V du projet de loi relatif aux responsabilités locales **organise les transferts de services ou parties de services devant accompagner l'exercice des compétences transférées** de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

130.000 agents de l'Etat devraient être dans un premier temps **mis à disposition puis transférés** aux collectivités territoriales ou groupements désormais chargés de la compétence transférée.

Les fonctionnaires disposeront d'un **délai de deux ans** à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat fixant la partition définitive des services pour choisir d'intégrer un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ou de conserver leur statut antérieur.

Les modifications apportées au cours de l'examen du texte en première lecture par le Sénat puis par l'Assemblée nationale ont permis, **sans remettre en cause le dispositif proposé, de l'améliorer et de le compléter**.

Quatre articles ont d'ores et déjà été adoptés conformes par les deux assemblées, 9 articles restent en navette, dont deux nouveaux insérés par l'Assemblée nationale.

CHAPITRE PREMIER MISE À DISPOSITION ET TRANSFERT DES SERVICES ET DES AGENTS

Article 77

Transferts des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements

Cet article tend à **déterminer les conditions dans lesquelles devraient être transférés les services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées** en vertu du présent projet de loi.

Le présent dispositif devrait également s'appliquer pour le transfert des services mis à disposition des collectivités territoriales pour l'exercice des compétences transférées dans le domaine des ports, des canaux et des routes départementales en application 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 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, les parcs de l'équipement étant toutefois exclus des transferts.

Les services ou parties de services concernés devraient être, **dans un premier temps, mis à disposition, puis, dans un second temps, transférés aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités territoriales bénéficiaires des compétences**.

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 territoriales bénéficiaire de la nouvelle compétence **devraient déterminer la liste des services ou parties de services mis à disposition**. Ces conventions devraient être prises à compter de la publication du décret approuvant la convention type.

Toutefois, certains transferts pouvant être décidés postérieurement à la publication de ce décret, le Sénat a adopté en première lecture un amendement de votre commission ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, tendant à prévoir que dans ce cas, le délai de trois mois ne courrait qu'à compter de la date du transfert de compétence.

Si aucune convention n'était conclue au terme de ce délai, 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 par le transfert.

Pendant leur mise à disposition, les services ou parties de services seraient placés sous l'autorité du chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné.

Ensuite, ces services ou parties de services seraient transférés. Des décrets en Conseil d'Etat en fixeraient la partition définitive. Les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de services transféré disposeraient alors d'un droit d'option leur permettant de choisir entre l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale et le maintien de leur statut antérieur avec une mise en position de détachement illimité auprès de la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire de la compétence¹.

Lors de la première lecture, outre l'adoption de l'amendement mentionné ci-dessus et de deux amendements rédactionnels présentés par la commission des Lois, **le Sénat a sensiblement complété le dispositif proposé**.

Tout d'abord, il a adopté un amendement présenté par la commission des Lois et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement après rectification en séance, tendant à prévoir que seraient transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre 2004, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.

Cet amendement visait à rassurer les collectivités territoriales et leurs groupements qui craignaient qu'avant le transfert de compétences les services de l'Etat faisant l'objet d'un transfert ne soient réorganisés et vidés d'une partie de leurs personnels.

Il prévoyait initialement que seraient pris en compte les effectifs des services transférés au 31 décembre 2002. Toutefois, au regard des explications du ministre, votre rapporteur a décidé de rectifier son amendement afin de tenir compte du fait que les collectivités territoriales pourraient se trouver lésées par une date de référence trop lointaine.

¹ Voir le commentaire de l'article 80 du présent article du projet de loi.

Toujours à l'initiative de la commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, la Haute Assemblée a décidé de créer pour quatre ans une commission nationale de conciliation qui serait chargée d'examiner les litiges portant sur les conventions de mise à disposition.

L'amendement adopté par le Sénat prévoyait que cette commission serait présidée par un conseiller d'Etat et composée en nombre égal de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements. Placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales, elle émettrait un avis motivé dans un délai d'un mois à compter de la saisine.

En outre, l'arrêté ministériel qui établirait la liste des services ou parties de services mis à disposition lorsque aucune convention n'aurait été signée dans le délai imparti ne pourrait être pris qu'après un avis motivé de cette commission.

Le Sénat a également adopté un amendement présenté par MM. Gérard Longuet, Josselin de Rohan et les membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, accepté par la commission ainsi que par le Gouvernement sous réserve de deux modifications rédactionnelles, et ayant pour objet de prévoir :

- une compensation financière pour les fractions d'emplois qui ne peuvent être transférées aux collectivités territoriales ;

- le transfert des agents non titulaires de droit privé exerçant leurs fonctions dans des services ou parties de services transférés, dès lors que leurs emplois correspondent à la satisfaction d'un besoin permanent pour l'exercice de la compétence transférée. Leurs contrats devraient dès lors être repris par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette nouvelle compétence.

Le Sénat a enfin adopté un amendement, avec un avis favorable du Gouvernement, tendant à préciser que le dispositif du présent article s'appliquerait également lorsque des groupements de collectivités territoriales seraient les bénéficiaires de ces transferts de services ou de parties de services.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture de l'article proposé par sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, après avoir été modifié par deux sous-amendements respectivement défendus par M. Carrez et le Gouvernement lui-même.

Cet amendement tendait à :

- clarifier le dispositif en proposant une nouvelle rédaction de l'article ;

- déplacer à l'article 81 la disposition rajoutée par le Sénat selon laquelle les contractuels de droit privé sont également transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ;

- préciser que la compensation financière ne serait envisageable qu'après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein, pour les fractions d'emplois ne pouvant être transférés ;

- prévoir que dans l'attente de la signature des conventions de mise à disposition, le chef de l'exécutif local donnerait ses instructions aux chefs des services à compter de la date des transferts de compétences ;

- remplacer le 31 décembre 2004 par le 31 décembre de l'année précédent le transfert comme date de référence pour déterminer les effectifs des services transférés, le nombre obtenu devant toujours ne pas être inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002. Il s'agit ainsi de tenir compte du fait que les transferts de compétences pourraient s'échelonner dans le temps ;

- supprimer les dispositions issues du Sénat relative à la création et aux compétences de la commission nationale de conciliation, l'Assemblée nationale estimant qu'un texte réglementaire suffirait. Cette dernière a par conséquent uniquement conservé, au paragraphe IV, le principe selon lequel l'arrêté ministériel établissant la liste des services ou parties de services mis à disposition à défaut de convention passée dans le délai imparti, ne pourrait être pris qu'après consultation d'une commission consultative de conciliation. Celle-ci ne serait en revanche pas compétente pour émettre un avis sur tous les litiges liés aux conventions de mise à disposition.

Cet amendement a été complété par le sous-amendement de M. Gilles Carrez, accepté par la commission des Lois ainsi que par le Gouvernement, qui prévoit la présentation par le Gouvernement d'un bilan relatif à l'évolution entre 2002 et 2004 des emplois de l'Etat concernés par les transferts de compétences à la commission consultative sur l'évaluation des charges, ainsi que par le sous-amendement du Gouvernement, ayant reçu un avis favorable de la commission des Lois, tendant à prévoir que des décrets de partition de services devront également être pris pour le transfert des personnels devant être effectués suite aux transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité¹.

¹ Article 42 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité :

« Les agents de l'Etat dont les fonctions correspondent à l'exercice des compétences en matière de revenu minimum d'insertion, transférées au département par le présent titre, sont mis à disposition du département, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et placés pour l'exercice de ces compétences sous l'autorité du président du conseil général.

« Le nombre des agents concernés est établi par le représentant de l'Etat dans le département après avis du président du conseil général, par référence aux emplois pourvus au 31 décembre 2003, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002. »

Dans son rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales pour la deuxième lecture du projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité¹, notre excellent collègue, M. Bernard Seillier annonçait en effet que la situation des personnels de l'Etat chargés de la gestion du revenu minimum d'insertion serait « *définitivement arrêtée en fonction des dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales.* » L'amendement adopté par l'Assemblée nationale répond à cette exigence en prévoyant l'application du dispositif du titre V pour ces agents.

L'article 42 de la loi précitée du 18 décembre 2003 prévoit que ces agents sont, à compter du 1^{er} janvier 2004, provisoirement mis à la disposition des départements. Placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général, ils restent toutefois membres de leurs corps d'origine et rémunérés par leur administration d'origine.

Il est également prévu, aux articles 80 et 81 du présent projet de loi² qu'une fois les décrets de partition des services ou parties de services adoptés, les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans ces services ou parties de services participant à la gestion du revenu minimum d'insertion pourraient opter entre leur intégration dans la fonction publique territoriale ou le maintien de leur statut antérieur et que les agents non titulaires de l'Etat verraienr leurs contrats repris par la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire de cette nouvelle compétence.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** visant à étendre le champ d'application du présent article aux transferts de services résultant des transferts de compétences dans le domaine des ports, des voies navigables et des routes départementales, en vertu de la loi n° 83-663 du 22 juillet complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Cela permettrait le transfert définitif des services de l'équipement déjà mis à la disposition des collectivités territoriales du fait des transferts de compétences prévus par cette loi.

Votre commission vous propose également de **reprendre en partie le texte adopté en première lecture par le Sénat, s'agissant de la commission nationale de conciliation.** Il semble en effet souhaitable, d'une part, de préciser que cette commission rendra un avis motivé avant l'adoption de tout arrêté ministériel établissant la liste des services ou parties de services mis à disposition, et, d'autre part, de prévoir qu'elle sera composée d'un nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements.

¹ Rapport n° 96 (2003-2004) de M. Bernard Seillier fait au nom de la commission des Affaires sociales.

² Voir le commentaire de ces deux articles du présent projet de loi.

Votre commission vous propose enfin un **amendement** tendant à corriger une erreur de référence au V de cet article. Contrairement à ce qui est actuellement prévu, il est nécessaire de maintenir l'application du II de cet article, relatif aux transferts des services, pour les services participant à l'exercice des compétences transférées en vertu de la loi du 2 décembre 1992 précitée. En revanche, il convient bien de les exclure des dispositions prévoyant la mise à disposition transitoire au III et IV de cet article, dans la mesure où ces services sont déjà mis à la disposition des départements.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 77 **ainsi modifié**.

Article 78
Mises à disposition des personnels de l'Etat

Cet article prévoit que **les agents de l'Etat et ses établissements publics affectés à des services ou parties de services mis à disposition** des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales **sont, de plein droit et à titre individuel, mis à la disposition du chef de l'organe délibérant** de ces collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales.

Pendant cette période de mise à disposition, les fonctionnaires demeurent membres de leur corps d'origine.

La mise à disposition s'achève lorsque le fonctionnaire exerce son droit d'option prévu à l'article 80 du projet de loi et lui permettant de choisir entre l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale et le maintien de son statut antérieur en tant que fonctionnaire de l'Etat.

Le Sénat a adopté en première lecture un amendement de précision présenté par votre commission.

L'assemblée nationale a pour sa part adopté un amendement, présenté par la commission des Lois et avec l'assentiment du Gouvernement, tendant à prévoir que cette mise à disposition individuelle des personnels concernerait tous les agents de l'Etat et de ses établissements publics, que les services ou parties de services dans lesquels ils sont affectés soient partiellement ou entièrement mis à la disposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. Cela permet d'élargir le champ de la mise à disposition individuelle des personnels.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 78 **sans modification**.

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 vise à **adapter le dispositif de mise à disposition des personnels transférés** aux collectivités territoriales ou à leurs groupements **à la situation des agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics pouvant bénéficier d'une titularisation dans le cadre 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.

Il prévoit que les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements, en vertu de l'article 78 du projet de loi, conserveraient la possibilité de se présenter aux concours réservés et à la procédure d'intégration dans la fonction publique de l'Etat par un examen professionnel, respectivement prévus par les articles premier et 2 de la loi précitée du 3 janvier 2001 pour les agents non titulaires de l'Etat.

Afin de permettre à tous les agents de bénéficier de ces dispositions, le présent article prévoit que ceux qui seraient reçus à l'un de ces concours réservés ou examens professionnels demeureraient mis à disposition de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales jusqu'à leur titularisation, et non, comme prévu initialement, jusqu'au terme de leur contrat ou, au plus tard, jusqu'à la date d'entrée en vigueur des décrets de partition des services ou parties de services prévus au septième paragraphe (VII) de l'article 77 du projet de loi.

Une fois titularisés, ces agents non titulaires de l'Etat pourraient exercer le droit d'option prévu pour tout fonctionnaire à l'article 80 du projet de loi, leur permettant de choisir entre l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ou le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat.

En outre, il est prévu que les dispositions de l'article 82 soient applicables à ces agents qui conserveraient ainsi, à titre personnel, les avantages dont ils auraient bénéficié en raison du classement de leur emploi dans la catégorie des services actifs au sein de la fonction publique de l'Etat.

Pour les agents ne disposant pas encore des quinze années de services actifs requises pour obtenir par anticipation la liquidation de leur pension de retraite, les années pendant lesquels ils exerceraient dans la collectivité territoriale des fonctions de même nature que celles qu'ils exerçaient antérieurement pour l'Etat pourraient être prises en compte.

Enfin, le présent article dispose que la durée des services accomplis pendant leur mise à disposition par les agents non titulaires de l'Etat bénéficiant de ces voies spécifiques de recrutement serait prise en compte pour la détermination de leurs conditions d'ancienneté.

Le **dispositif** prévu par le présent article était **indispensable**, dans la mesure où les dispositions particulières de recrutement prévues par la loi du 3 janvier 2001 sont applicables pendant cinq ans à compter de la publication de la loi, ce qui renvoie jusqu'au 4 janvier 2006.

En première lecture, le Sénat avait adopté un amendement présenté par votre commission et accepté par le Gouvernement, précisant que ce dispositif s'appliquerait également aux agents exerçant leurs fonctions dans un service transféré à un groupement de collectivités territoriales, et non seulement à ceux dont le service est transféré à une collectivité territoriale.

L'Assemblée nationale a quant à elle adopté un amendement de coordination avec la nouvelle rédaction de l'article 77 du projet de loi¹, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 79 **sans modification**.

Article 79 bis (nouveau)
Dépôt d'un rapport annuel au Parlement

Inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Laurent Hénart, avec des avis favorables du Gouvernement et de la Commission des lois sous réserve d'une précision rédactionnelle, l'article 79 *bis* prévoit que le Gouvernement remette chaque année un **rapport au Parlement**, **l'informant des conséquences de l'intégration des personnels de l'Etat transférés dans la fonction publique territoriale sur l'équilibre du régime de retraite de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**.

Ce rapport devrait être remis avant le 2 octobre de chaque année, jusqu'à l'année suivant l'expiration du délai de deux ans, à compter de la publication des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services, pendant lequel les fonctionnaires transférés peuvent exercer leur droit d'option pour choisir d'intégrer la fonction publique territoriale ou conserver leur statut antérieur.

A l'occasion du débat en séance publique sur l'insertion de cet article dans le projet de loi, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux collectivités locales, a indiqué qu'une **première étude avait déjà été réalisée sur ce sujet**,

¹ Voir le commentaire de l'article 77 du projet de loi.

en liaison avec la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales¹. Elle porte sur 130.000 agents environ, susceptibles d'opter pour la fonction publique territoriale, et reposait sur deux hypothèses.

La première, correspondant à un scénario bas et optimiste pour les comptes de la CNRACL, prévoit une intégration de 20 % des effectifs en 2005, de 40 % en 2010 et de 60 % en 2020.

La seconde, correspondant à un scénario haut, repose sur l'intégration de 40 % des effectifs en 2005, 80 % en 2010 et 100 % en 2020.

Dans le premier cas, les cotisations resteraient supérieures aux prestations versées. Dans le second, en tenant compte de l'ensemble de la période, l'équilibre de la caisse ne serait pas non plus remis en cause, aucune perte n'étant enregistrée pour la CNRACL. En effet, seul le dernier exercice laisserait apparaître des prestations supérieures aux cotisations perçues par la caisse.

Le rapport prévu au présent article semble particulièrement nécessaire pour l'information du Parlement, d'autant que certains de nos collègues avaient pu manifester leur inquiétude quant aux incidences sur l'équilibre de la CNRACL de l'intégration de plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires de l'Etat dans la fonction publique territoriale.

Votre commission vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 79 bis **sans modification**.

CHAPITRE II SITUATION INDIVIDUELLE DES AGENTS

Article 80 **Droit d'option des fonctionnaires des services transférés**

Cet article pose le principe d'un **droit d'option pour les fonctionnaires** exerçant leurs fonctions dans des services ou parties de services transférés.

Ces derniers peuvent décider :

-soit d'intégrer un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ;

- soit de conserver leur statut antérieur au sein de la fonction publique de l'Etat et d'être dès lors mis de plein droit en position de détachement illimité auprès de la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert de compétence.

¹ Deuxième séance de l'Assemblée nationale du 4 mars 2004.

En première lecture, le Sénat a adopté deux amendements de précision présentés par la commission des Lois.

A l'initiative du Gouvernement, et par coordination avec la disposition adoptée à l'article 77 du projet de loi¹, l'Assemblée nationale a inséré un paragraphe IV tendant à prévoir que les dispositions de cet article s'appliqueraient aux fonctionnaires de l'Etat actuellement mis à la disposition du département en vertu de l'article 42 de la loi précitée du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Cela permet de conférer à ces fonctionnaires le droit d'opter entre leur intégration dans la fonction publique territoriale et la conservation de leur statut antérieur, une fois le décret de partition définitive des services publié.

Votre commission vous propose un **amendement** tendant à préciser que ce sont uniquement les fonctionnaires mis à la disposition du département du fait de la loi précitée du 18 décembre 2003 qui bénéficieraient de ce droit d'option, et non l'ensemble des personnels. Les agents non titulaires de droit public de l'Etat travaillant au sein de ces services transférés devraient en effet devenir automatiquement agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale².

De plus, un texte réglementaire devra nécessairement déterminer par la suite la procédure d'intégration des fonctionnaires de l'Etat dans la fonction publique territoriale ainsi que les cadres d'emplois correspondant aux corps d'origine de ces fonctionnaires. Considérant qu'il s'agit de dispositions particulièrement importantes, votre commission vous propose par conséquent un **amendement** permettant au décret en Conseil d'Etat initialement prévu au paragraphe III de préciser les modalités d'application de l'ensemble des dispositions de cet article, et non seulement de celles relatives à la situation des fonctionnaires de l'Etat ayant choisi de conserver leur statut antérieur, comme prévu initialement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 80 **ainsi modifié**.

Article 81

Transfert des agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics

Cet article tend à prévoir que **les agents non titulaires de droit public de l'Etat, exerçant leurs fonctions dans des services ou parties de services devant être transférés, deviendraient automatiquement agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale** à compter de l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat fixant le transfert définitif du service ou de la partie de services dans lequel ils sont affectés.

¹ Voir le commentaire de l'article 77 du présent projet de loi.

² Voir le commentaire de l'article 81 du projet de loi.

Si le contrat de certains agents de droit public arrivait à échéance avant la date d'entrée en vigueur du décret de partition des services, ceux-ci pourraient être recrutés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales en qualité d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Le Sénat a adopté en première lecture un amendement de précision, présenté par votre commission et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, afin de prévoir que les agents non titulaires de droit public de l'Etat exerçant leurs fonctions dans des services ou parties de services transférés à un groupement de collectivités territoriales bénéficieraient également des garanties prévues par cet article.

A l'initiative de sa commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à déplacer à cet article la disposition initialement prévue à l'article 77 du projet de loi et ayant pour objet de prévoir, pour les agents non titulaires de droit privé exerçant leurs fonctions dans des services transférés à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités territoriales, que leurs contrats seraient également transférés à la collectivité territoriale ou au groupement bénéficiant du transfert, dès lors qu'ils correspondent à la satisfaction d'un besoin permanent au sein du service.

L'Assemblée nationale a en outre, à l'initiative du Gouvernement et par coordination avec la disposition adoptée à l'article 77 du projet de loi¹, adopté un amendement tendant à prévoir que les agents non titulaires de l'Etat des services ou parties de services mis à disposition des départements en vertu de la loi précitée du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité deviendraient également des agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Elle a enfin adopté un amendement rédactionnel présenté par la commission des Lois et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 81 **sans modification**.

¹ Voir le commentaire de l'article 77 du présent projet de loi.

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 des personnels au titre d'une expérimentation ou d'une délégation de compétences

Cet article tend à prévoir la **mise à disposition des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences faisant l'objet d'une expérimentation ou d'une délégation de compétences ainsi que des personnels y exerçant leurs fonctions**.

Les services ou parties de services concernés seraient mis à la disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements pour la durée de l'expérimentation ou de la délégation de compétences.

En première lecture, outre un amendement rédactionnel, le Sénat a adopté trois amendements présentés par la commission des Lois et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, tendant à prévoir que :

- la mise à disposition concernerait tous les personnels, y compris les contractuels de droit privé, alors que le texte initial proposait uniquement celle des fonctionnaires et des agents non titulaires de droit public ;

- dans le cas où les expérimentations ou les délégations de compétences interviendraient postérieurement à la publication du décret approuvant une convention type, le délai de trois mois pendant lequel la convention de mise à disposition devrait être signé ne courrait qu'à compter de la date de la convention de mise en œuvre de l'expérimentation ou de la délégation de compétence¹ ;

- le dispositif prévu par le présent article s'appliquerait aux expérimentations et aux délégations de compétences dont bénéficieraient les groupements de collectivités territoriales.

L'assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par le Gouvernement et ayant reçu un avis favorable de la commission des Lois, visant à exclure du dispositif de mise à disposition des personnels les délégations de compétences prévues pour les aides à la pierre aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, tels qu'issus de l'article 49 du présent projet de loi.

¹ Une disposition identique a également été adoptée par le Sénat en première lecture à l'article 77 du présent projet de loi, pour la mise à disposition des services ou parties de services participant à l'exercice de compétences transférées postérieurement à la publication du décret approuvant une convention type. (Voir le commentaire de cet article)

En effet, les personnels en charge de ces compétences sont peu nombreux et exercent également d'autres missions demeurant du domaine de l'Etat, ce qui rendrait leur mise à disposition individuelle difficile. Tout en restant au sein des services des directions départementales de l'équipement, ces personnels seraient toutefois placés sous l'autorité fonctionnelle du chef de l'exécutif local.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES

Article 85 **Consultation des comités techniques paritaires**

Le présent article a pour objet de prévoir les **modalités de consultation des comités techniques paritaires ministériels et locaux**.

Ces instances paritaires de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale seraient consultées à deux moments différents au cours de la procédure de transfert des personnels.

Les **comités techniques paritaires ministériels** seraient consultés 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 bénéficiaire de la nouvelle compétence, tandis que les **comités techniques paritaires locaux** émettraient leur avis sur les **décrets fixant la répartition définitive** des services ou parties de services participant à l'exercice de la compétence transférée.

Le Sénat a adopté deux amendements rédactionnels de la commission des Lois en première lecture.

L'Assemblée nationale a quant à elle adopté un amendement de coordination nécessaire du fait des modifications apportées à l'architecture de l'article 77, à l'initiative de sa commission des Lois.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 85 **sans modification**.

Article 87 bis (nouveau)

Extension du champ d'application du titre V aux transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des Lois, a pour objet de prévoir que les modalités de transferts de services définies par le présent titre V du projet de loi seraient également applicables pour les transferts de services résultant des transferts de compétences organisés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

En effet, la loi précitée du 30 juillet 2003 prévoyait le transfert de compétence en matière de domaine public fluvial sans organiser pour autant les transferts de services participant à l'exercice de ces compétences. Il semble par conséquent indispensable d'étendre le champ d'application du présent titre du projet de loi aux transferts de services accompagnant les transferts de compétences prévues par cette autre loi.

En outre, les transferts de compétences sur une voie d'eau navigable, prévus par la loi précitée du 30 juillet 2003 peuvent faire l'objet d'une expérimentation, au cours de laquelle la collectivité territoriale ou le groupement peut décider de désigner l'établissement public Voies navigables de France comme opérateur lorsque cette voie d'eau lui était auparavant confiée.

Le second alinéa de l'article 87 bis nouveau rappelle que, dans cette hypothèse, les modalités de participation des services ou parties de services de l'Etat pendant cette expérimentation sont définies dans la convention tripartite conclue entre l'Etat, la collectivité territoriale ou le groupement et Voies navigables de France prévue au dernier alinéa de l'article 1^{er}-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, tel qu'issu de l'article 56¹ de la loi précitée du 30 juillet 2003.

¹ Article 1^{er}-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure :

« Une expérimentation peut être engagée pour une durée maximale de six ans pendant laquelle la collectivité ou le groupement de collectivité est compétent pour aménager et exploiter le domaine dont la propriété ne lui est pas transférée.

« Le transfert de propriété deviendra effectif à l'issue de cette période, sauf si la collectivité ou le groupement de collectivités a renoncé au transfert au moins six mois avant la clôture de l'expérimentation. Le transfert s'opère dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« L'Etat et la collectivité ou le groupement de collectivités ayant opté pour l'expérimentation déterminent conjointement les cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau concernés par le transfert. Ils signent une convention définissant les conditions et la durée de l'expérimentation. Durant cette période d'expérimentation, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales peut faire appel à l'établissement public à caractère industriel et commercial Voies navigables de France selon les modalités qui seront définies par une convention tripartite entre l'Etat, les collectivités concernées et Voies navigables de France. »

Cette convention tripartite semble particulièrement nécessaire dans la mesure où les personnels de Voies navigables de France sont essentiellement des agents de l'Etat mis à la disposition de cet établissement public.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 87 *bis sans modification*.

TITRE VI COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

L'évaluation provisoire des charges induites par les transferts de compétences prévus par le présent projet de loi est la suivante :

- pour les **régions**, les charges afférentes aux compétences transférées représenteraient un total de **2,95 milliards d'euros**, soit 957 millions pour le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle, 175 millions pour les transports, 708 millions pour la solidarité et la santé et 1,1 milliard pour l'éducation. Ces nouvelles compétences seraient intégralement financées par le transfert d'une ressource dynamique reposant sur une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. La question reste posée de savoir si les conseils régionaux auraient la faculté de moduler cette recette ;

- pour les **départements**, les charges afférentes aux compétences transférées s'élèveraient à plus de **3 milliards d'euros**, dont 1,65 milliard pour la voirie, 1,21 milliard dans les domaines de l'éducation et de la culture et 150 millions pour les autres transferts sociaux. Outre une partie non modulable de la taxe intérieure sur les produits pétroliers déjà transférée par la loi de finances pour 2004 afin de compenser les quelque 5 milliards d'euros de charges induites par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, les départements se verrait également confier une part, sans doute modulable, de la taxe sur les conventions d'assurance ;

- pour les **communes et les établissements publics de coopération intercommunale**, le coût des compétences transférées serait estimé à **125 millions d'euros**.

Aux termes de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, votée sous la précédente législature : « *l'affection, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ». Il est dès lors interdit de prévoir les modalités concrètes de la compensation des charges induites par des transferts de compétences aux collectivités territoriales dans d'autres textes que la loi de finances. Ce hiatus est certainement regrettable mais, désormais, chacun doit en prendre acte.

Article 88 A
(art. L. 1211-4-1 nouveau et L. 1614-3
du code général des collectivités territoriales)
Commission consultative sur l'évaluation des charges

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de votre commission des Lois avec l'assentiment du Gouvernement, a pour objet d'insérer un article L. 1211-4-1 dans le code général des collectivités territoriales et de modifier son article L. 1614-3 afin de rénover la commission consultative sur l'évaluation des charges transférées aux collectivités locales.

Cette commission constituerait désormais une formation restreinte du Comité des finances locales, présidée par un élu local - et non plus par un magistrat de la Cour des comptes - et composée à parité de représentants de la catégorie de collectivités territoriales et des ministères concernés par un transfert, compétente pour donner un avis non seulement sur le montant mais également sur les modalités d'évaluation des charges.

Elle serait également consultée sur le projet de décret fixant les modalités de calcul du droit à compensation des charges d'investissement transférées aux collectivités territoriales (article 88) et sur les modalités de la compensation des charges résultant des créations et extensions de compétences des collectivités territoriales (article 88 *ter*).

En première lecture, l'Assemblée nationale a approuvé la réforme proposée par le Sénat.

Sur proposition de M. Michel Piron et avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, elle a précisé, dans le texte proposé pour l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales, que **la commission devrait se réunir en formation plénière lorsqu'elle serait saisie d'un texte intéressant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales.**

A l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Finances, et avec l'accord du Gouvernement, elle a précisé que **le bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales établi par la commission devrait retracer les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences.**

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que ce bilan retrace également l'évolution du montant des impositions ou produits d'impositions de toutes natures transféré en compensation des créations, transferts ou extensions de compétences. Cette disposition a été insérée par erreur par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Augustin Bonrepaux, à l'article 88 du présent projet de loi.

Enfin, sur proposition de sa commission des Lois, acceptée par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a **avancé l'entrée en vigueur de cette réforme à la date de publication de la présente loi.**

Votre commission vous propose d'adopter l'article 88 A **ainsi modifié.**

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 la compensation financière des transferts de compétences, à titre définitif, entre l'Etat et les collectivités territoriales prévus par le présent projet de loi.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Finances, acceptée par votre commission des Lois et le Gouvernement, le Sénat avait prévu un **avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges**, rénovée par l'article 88 A du présent projet de loi, **sur le projet de décret fixant les modalités de calcul du droit à compensation des charges d'investissement transférées aux collectivités territoriales**. Le présent article prévoit en effet que ce droit à compensation est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période de cinq au moins précédent le transfert de compétences. Il avait confié à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser ses modalités de calcul, qui ne peuvent être identiques compte tenu des différences de durée d'amortissement des biens transférés.

Sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Finances, et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat avait également prévu que **le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées aux collectivités territoriales serait calculé en fonction de la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédent le transfert de compétences**. Il s'agissait ainsi d'obtenir une compensation moins tributaire des réorganisations de services effectuées depuis l'annonce de la nouvelle étape de la décentralisation et donc plus loyale.

Enfin, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de votre commission des Lois qui avait présenté un amendement ayant un objet analogue, le Sénat avait précisé les **modalités de financement des contrats de plan Etat-régions concernant des domaines ayant fait l'objet d'un transfert de compétences**.

Deux cas de figure doivent être distingués :

- le premier concerne les opérations ayant déjà fait l'objet, au moment du transfert, d'un engagement ; cet engagement pouvant être d'ordre juridique ou comptable, selon les explications fournies par le ministre en séance publique mais sans que cette précision figure dans le texte. Dans ce cas, les opérations sont poursuivies jusqu'à leur terme, dans les conditions fixées par les contrats. Cependant, les sommes versées par l'Etat sont déduites du montant annuel de la compensation financière globale prévue au paragraphe précédent ; si tel n'était pas le cas, l'Etat serait amené à payer deux fois, une première fois au titre de la compétence transférée et une seconde fois dans le cadre du contrat de plan.

- le second concerne les opérations qui ne sont pas encore engagées. Dans ce cas, il revient aux collectivités locales de les mener à bien, l'Etat étant dessaisi de la compétence. Les collectivités territoriales recevront cependant, dans les conditions de droit commun, les compensations financières correspondantes

Toutefois, l'article 19 du présent article prévoit le maintien des contrats de plan État-régions en matière de voirie : ces contrats de plan ne seront pas concernés par la distinction établie entre les opérations qui auront, au moment du transfert, déjà fait l'objet d'un engagement juridique et comptable et celles pour lesquelles aucun engagement n'a eu lieu. En matière d'opérations routières inscrites dans les contrats de plan en cours, qu'il y ait eu ou non engagement juridique et comptable au moment du transfert, les contrats seront poursuivis dans les conditions prévues.

En première lecture, l'Assemblée nationale a approuvé l'ensemble de ces modifications.

A l'initiative de sa commission des Lois, de sa commission des Finances et de M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des Finances, et avec l'accord du Gouvernement qui a toutefois souligné l'absence de portée juridique de cette disposition, elle a complété le deuxième paragraphe (II) du présent article afin de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2003 et de garantir le **niveau global des ressources destinées à compenser les accroissements de charges des collectivités territoriales**.

Dans cette décision, qui concernait la compensation, par une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, des charges imposées aux départements par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, le Conseil constitutionnel a indiqué que « *si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert* ».

En conséquence, aux termes des deux alinéas insérés par l'Assemblée nationale, si les recettes provenant des impositions attribuées à titre de compensation des compétences transférées par le présent projet de loi diminuaient « *pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires* », l'Etat devrait compenser cette perte dans des conditions fixées en loi de finances, afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation feraient, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, l'objet d'un **rapport du Comité des finances locales** qui, à l'initiative de M. Augustin Bonrepaux, devrait également retracer l'évolution du montant des impositions ou produits d'impositions transférés en compensation des créations, transferts ou extensions de compétences.

Votre commission vous soumet **trois amendements** :

- le premier a pour objet de **limiter la compensation des pertes de recettes fiscales aux cas où cette perte résulte de décisions de l'Etat**. Il ne serait pas équitable de compenser et donc de faire peser sur le budget de l'Etat les pertes de recettes résultant d'aléas économiques dont serait également frappé l'Etat ;

- le deuxième a pour objet de supprimer l'exigence, inutile, d'un décret en Conseil d'Etat ;

- le troisième tend à supprimer les dispositions introduites à l'initiative de M. Bonrepaux, par coordination avec leur insertion à l'article 88 A.

Le premier alinéa du II prévoit que la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances.

Cette rédaction permet ainsi de rappeler les principes généraux de la compensation des transferts de compétences, édictés notamment à l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel les charges imposées aux collectivités territoriales doivent être compensées « *par le transfert d'impôts d'État, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* ».

Surtout, elle rejoint les prescriptions du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui imposent désormais que « *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* ». Une compensation de l'ensemble

des compétences par la voie de dotations de l'Etat, et non par un transfert de fiscalité, porterait atteinte à cette autonomie financière et serait donc contraire à la Constitution..

Le paragraphe II permet également, par une référence à la loi de finances, de prévoir une articulation entre le projet de loi et ses modalités concrètes de financement. Ainsi qu'il l'a été indiqué, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances interdit de prévoir les modalités de financement ailleurs qu'en loi de finances.

Elle vous propose d'adopter l'article 88 **ainsi modifié**.

Article 88 bis
(art. L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales)
Compensation des créations et extensions de compétences

Introduit par le Sénat à l'initiative de votre commission des Finances, avec l'accord de votre commission des Lois mais contre l'avis du Gouvernement, cet article a pour objet d'insérer un article L. 1614-1-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de poser le principe de la compensation financière des créations et extensions de compétences des collectivités territoriales.

Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui résulte de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République dispose en effet que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Le Sénat a donc souhaité compléter les principes régissant les modalités de compensation des transferts de compétences en précisant dans le code général des collectivités territoriales que « *toute création ou extension de compétences est accompagnée des ressources nécessaires à son exercice normal* ».

Tout en acceptant le principe de cette disposition, l'**Assemblée nationale** a estimé que la référence à la notion « d'exercice normal » de la compétence « *allait au delà de ce qu'a prévu le Constituant* », selon les termes employés par M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de sa commission des Lois. Ce dernier a ajouté que : « *L'adjectif « normal » introduit une notion de norme qui, s'agissant de compétences nouvellement créées est extrêmement difficile à définir¹* ».

¹ Rapport n° 1345 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome I – page 376.

Aussi, sur proposition de sa commission des Lois et de sa commission des Finances, et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a-t-elle prévu que toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales devrait être accompagnée « *des ressources nécessaires déterminées par la loi* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 88 bis **sans modification**.

Article 88 ter

(art. L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales)

Bilan établi par la commission consultative sur l'évaluation des charges

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de votre commission des Finances avec l'accord de votre commission des Lois mais contre l'avis du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales afin de donner compétence à la commission consultative sur l'évaluation des charges pour constater, dans son bilan annuel, les charges résultant des créations et extensions de compétences des collectivités locales.

Les dispositions proposées ayant déjà été **introduites dans le code général des collectivités territoriales**, à l'initiative de votre commission des Finances, **par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003** portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, il a été **supprimé par l'Assemblée nationale** en première lecture, à l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Finances et avec l'accord du Gouvernement.

En conséquence, votre commission vous propose de **maintenir la suppression** de l'article 88 ter.

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), adopté sans modification par le Sénat en première lecture, tend à réécrire l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales, afin que les transferts de **ports maritimes** proposés par l'article 24 du 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.

En première lecture, l'**Assemblée nationale** a adopté un amendement de coordination, présenté par sa commission des Lois et sa commission des Finances et accepté par le Gouvernement, tendant à préciser que les groupements de collectivités territoriales qui réalisent des travaux d'investissement ou participent à leur financement sont éligibles à cette dotation.

• Le deuxième paragraphe (II), adopté sans modification par le Sénat en première lecture, prévoit que le transfert des compétences relatives aux établissements scolaires et à leurs personnels, de celles relatives aux immeubles classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, ainsi que de la propriété des objets mobiliers qu'ils renferment appartenant à l'Etat ou aux centres des monuments nationaux, donne 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 en bénéficieront. Les modalités de répartition des crédits correspondant à cette compensation seraient définies par décret.

En première lecture, l'**Assemblée nationale** a adopté un amendement de coordination, présenté par sa commission des Lois et sa commission des Finances et accepté par le Gouvernement, tendant à préciser que les groupements de collectivités territoriales compétents sont éligibles à cette dotation.

• 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 serviront de base au calcul de la compensation financière due à ce titre aux départements**. Dans sa rédaction initiale, il visait les 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 devaient être précisées par un décret en Conseil d'Etat.

En première lecture, le **Sénat** avait adopté ces dispositions sans modification mais prévu, à l'article 12 du présent projet de loi, que les collectivités territoriales seraient associées à la définition des normes applicables à la voirie.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Finances et de M. Michel Bouvard, avec l'accord du Gouvernement et du rapporteur de sa commission des Lois, l'**Assemblée nationale** a prévu la prise en compte des « *dépenses d'entretien préventif et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagement liées à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels, des voiries transférées.* »

L'Assemblée nationale a adopté sans modification les paragraphes IV à VII qui avaient fait l'objet, avec l'accord du Gouvernement, de deux amendements de précision, respectivement présentés par notre collègue M. Gérard Longuet et par votre commission des Lois.

A l'initiative de sa commission des Finances, soutenue par sa commission des Lois mais non par le Gouvernement, elle a complété cet article par un huitième paragraphe (VIII) afin de prévoir la **compensation, par l'Etat, des droits acquittés par les communes en contrepartie de la reproduction par regraphie à usage pédagogique, dans les écoles du premier degré, d'œuvres protégées.**

Déjà, lors de l'examen du projet de loi en première lecture, notre collègue M. Daniel Hoeffel avait présenté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 67, repris par votre rapporteur en séance publique dans la mesure où il avait fait l'objet d'un avis favorable de votre commission des Lois, afin de mettre à la charge de l'Etat les droits de regraphie dans les écoles du premier degré.

Tel étant déjà le cas pour les collèges et les lycées, elle avait considéré qu'il s'agissait d'une mesure d'équité. M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait obtenu son retrait au bénéfice de la création d'un groupe de travail ayant pour mission de procéder à une légitime harmonisation.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 89 **sans modification.**

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.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Lois, le **Sénat** avait, contre l'avis du Gouvernement, réécrit cet article afin :

- d'abroger les dispositions relatives aux consultations locales organisées par les communes et, ainsi, de ne permettre aux collectivités territoriales d'organiser que des référendums locaux, en application de la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, qui seraient décisionnels ou consultatifs selon que la participation électorale serait supérieure ou inférieure à la moitié des électeurs inscrits ;

- de maintenir la possibilité reconnue aux établissements publics de coopération intercommunale d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement, le cas échéant à la demande d'un cinquième des électeurs de ses communes membres.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a rétabli la rédaction initiale de cet article sous réserve de modifications tendant, d'une part, à spécifier que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale n'est pas tenu d'inscrire à son ordre du jour une pétition tendant à l'organisation d'une consultation locale, d'autre part, à aligner la procédure sur celle prévue par la loi organique du 1^{er} août 2003 pour les référendums locaux.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a déclaré en séance publique : « *Nos collègues sénateurs, qui désiraient insister sur la démocrate représentative, en ont oublié la démocratie participative*¹. » Une telle méprise est regrettable.

La consultation organisée à Saint-Rémy-de-Provence le 25 avril 2004 dernier sur le transfert d'une école du centre vers la périphérie de la commune a illustré éloquemment les ambiguïtés et les incompréhensions résultant de la coexistence entre les procédures de référendum et de consultation.

La plupart des commentateurs et des électeurs de la commune étaient persuadés qu'il s'agissait d'un référendum décisionnel alors qu'il s'agissait en fait d'une simple consultation dont le résultat ne s'imposait nullement, d'un strict point de vue juridique, au conseil municipal.

La distinction entre les effets juridiques des résultats d'une consultation et d'un référendum, qui est censée légitimer le maintien de ces deux procédures, n'est pas pertinente du point de vue politique. Quel élu local osera indiquer à ses électeurs que leur choix ne sera pris en compte qu'au bénéfice d'une nouvelle expertise ?

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – troisième séance du 4 mars 2004 – page 2508.*

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à **rétablissement** le **texte adopté par le Sénat** en première lecture sous réserve d'une coordination pour Mayotte et d'une précision relative aux consultations intercommunales consistant à spécifier, conformément au premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, que l'organe délibérant ne serait pas tenu d'inscrire à son ordre du jour une pétition demandant l'organisation d'une consultation.

Elle vous propose d'adopter l'article 90 **ainsi modifié**.

Article 90 bis (nouveau)
(art. L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales)
Consultation des électeurs en cas de fusion de communes

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, a pour objet de réécrire l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales afin de subordonner systématiquement la fusion de plusieurs communes à la consultation préalable de leurs électeurs.

Aux termes de l'article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales, seules les communes limitrophes peuvent fusionner et leurs conseils municipaux ont le choix entre une fusion simple et une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées.

Ces dispositions, issues de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », ont rencontré un succès limité.

Nombre de fusions de communes
(métropole + DOM)

Période	Fusions simples	Fusions - associations
1942 - 1971	486	0
1972 - 2002	226	1 039
Total	712	1 039

Il n'y a eu que quatre fusions simples de communes dans les DOM (entre 1942 et 1972) et aucune fusion-association.

Source : Direction générale des collectivités locales.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2113-2 prévoit une **consultation préalable de leurs électeurs** :

- soit en cas de demande de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population totale ou des deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale ;
- soit sur décision du représentant de l'Etat dans le département.

Les dépenses sont à la charge de l'Etat. Il ne peut y avoir plus d'une consultation entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux.

Les résultats de la consultation revêtent une valeur décisionnelle puisque, selon l'article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales :

- la fusion est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département si le projet recueille l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées ;
- une commune ne peut être contrainte à fusionner si la consultation fait apparaître que les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans cette commune ont manifesté leur opposition au projet.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Marc-Philippe Daubresse souligne que les conditions de majorité retenues pour organiser la consultation des électeurs « *rendent, dans la pratique, la tenue de telles consultations difficiles. Il s'agit pourtant de décisions qui engagent très fortement la vie des communes et, en conséquence, ont des répercussions directes sur leurs habitants*¹. »

Aussi le texte proposé par le présent article pour l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales tend-il à rendre systématique la consultation des personnes inscrites sur les listes électorales municipales sur l'opportunité d'une fusion de communes, les dépenses résultant de la consultation restant à la charge de l'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 90 bis **sans modification**.

¹ Rapport n° 1345 (Assemblée nationale – douzième législature) – tome I – page 348.

Article 90 ter (nouveau)

(art. L. 2121-13-1 nouveau, L. 3121-18-1 nouveau et L. 4132-17-1 nouveau
du code général des collectivités territoriales)

**Information des membres des assemblées délibérantes
des collectivités territoriales**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Alain Gest avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de permettre aux collectivités territoriales de se conformer à leur obligation d'informer les membres de leurs assemblées délibérantes par les moyens qu'elles jugent les plus appropriés, notamment en mettant à leur disposition des matériels informatiques de télécommunications.

A cette fin, il tend à insérer trois articles L. 2121-13-1, L. 3121-18-1 et L. 4132-17-1 dans le code général des collectivités territoriales, respectivement relatifs aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements et aux régions.

Les articles L. 2121-13, L. 3121-18 et L. 4132-17 de ce code, affirment le droit des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales d'être informés des affaires de leur collectivité qui font l'objet d'une délibération. Ils n'imposent ni n'interdisent aucun mode de diffusion de l'information. Les moyens informatiques de télécommunications sont déjà fréquemment utilisés. Il n'est sans doute pas inutile de prévoir dans la loi que leur utilisation peut être exclusive de tout autre mode de diffusion de l'information dès lors que la collectivité a doté chaque élu local du matériel nécessaire.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 90 ter **sans modification**.

**CHAPITRE II
EVALUATION DES POLITIQUES LOCALES**

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.

En première lecture, il avait été **supprimé par le Sénat**, sur proposition de votre commission des Lois et de votre commission des Finances mais contre l'avis du Gouvernement, avant d'être **rétabli par l'Assemblée nationale**, sur proposition de sa commission des Lois soutenue par le Gouvernement. La rédaction retenue par les députés tend en outre à préciser les modalités de saisine par le Parlement du Conseil national des politiques publiques locales.

Sans contester le fait que l'évaluation des politiques publiques locales constitue le corollaire du développement des responsabilités des collectivités territoriales, **votre commission juge inutile de prévoir la création d'un nouvel organisme, inutile et coûteux**.

Le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Marc-Philippe Daubresse, ayant déclaré en séance publique que le Sénat avait supprimé le présent article « *pour des raisons inexplicquées* », votre rapporteur se doit de rappeler les motifs de l'amendement de suppression adopté par le Sénat en première lecture, qui figuraient à la page 395 de son rapport :

- 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 contribuerait 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, le Président du Sénat, M. Christian Poncelet, a lancé l'**idée**, dans son discours d'investiture du 18 octobre 2001, de la création, **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.

A l'initiative de votre commission et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat a prévu la suppression du Conseil national des services publics départementaux et communaux, qui est tombé en désuétude depuis plus de dix ans, dans le projet de loi de modernisation de la sécurité civile adopté en première lecture le 15 juin.

En conséquence, votre commission 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 modifier l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales afin 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.

La rédaction retenue par le **Sénat** en première lecture, sur proposition de notre collègue M. Yves Fréville, soutenue par votre commission des Lois et le Gouvernement, prévoyait :

- le maintien de l'obligation actuellement faite aux collectivités locales de poursuivre l'établissement des statistiques tenues par l'Etat dans les domaines de compétences transférées ;

- la transmission de ces statistiques à l'Etat ainsi que d'informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons représentatifs en vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général ;

- la mise à disposition des collectivités locales par l'Etat, en contrepartie, des données recueillies ou des résultats de leur exploitation ;

- le maintien de l'obligation actuelle d'une compensation financière des charges supportées par les collectivités locales à ce titre.

Cette rédaction était bien plus satisfaisante que celle du texte initial dans la mesure où elle conciliait le respect du principe de libre administration des collectivités locales et la nécessité de disposer de statistiques fiables permettant d'apprécier les résultats des politiques publiques locales.

Pour des raisons inexpliquées et alors même que M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait souligné que la rédaction de l'article avait été améliorée par le Sénat, l'**Assemblée nationale a rétabli les dispositions initiales** du projet de loi sur proposition de sa commission des Finances, soutenue par sa commission des Lois.

Votre commission vous soumet un **amendement tendant à rétablir le texte adopté par le Sénat** en première lecture et vous propose d'adopter l'article 93 **ainsi modifié**.

TITRE VIII MISSIONS ET ORGANISATION DE L'ÉTAT

Le titre VIII du présent projet de loi prévoit une redéfinition des missions de l'Etat et de son organisation dans ses rapports avec les collectivités territoriales, la décentralisation devant nécessairement s'accompagner d'un mouvement de déconcentration. En première lecture, le Sénat a adopté plusieurs modifications, refusant notamment le recours aux ordonnances dans le cadre de la réforme des modalités du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. Lors de ses travaux, l'Assemblée nationale a complété à la marge ce dispositif.

CHAPITRE PREMIER MISSIONS ET ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

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.

• Outre un amendement rédactionnel, le Sénat a adopté, à l'initiative de Mme Josiane Mathon et des membres du groupe communiste, républicain et citoyen, contre l'avis du Gouvernement mais avec l'avis favorable de votre commission, un amendement tendant à prévoir que le préfet de département donne au président du conseil général toute information nécessaire à l'exercice des compétences du département. Cette disposition avait pour objet d'instaurer un équilibre avec l'obligation, instituée par le présent article, faite aux maires et au président du conseil général, de communiquer au préfet de département les informations nécessaires à l'exercice de ses propres attributions.

• Lors de ses travaux, l'Assemblée nationale a confirmé cette approche, en étendant le dispositif aux maires, ces derniers devenant, à l'instar du président du conseil général, bénéficiaires d'un véritable « droit de communication » s'agissant des informations détenues par le préfet et nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 95 sans modification.

Article 95 bis (nouveau)

(art. L. 2121-40 nouveau du code général des collectivités territoriales)
Relations entre le maire et le représentant de l'Etat dans le département

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois, tend à **reprendre**, au sein d'un article L. 2121-40 nouveau du code général des collectivités territoriales, **le dispositif de communication et d'information réciproques entre le maire et le préfet de département**, prévu par l'article 95 du présent projet de loi.

A cet effet, cet article additionnel **créerait une section 7, intitulée « Relations avec le représentant de l'Etat »**, au sein du chapitre premier du titre II du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales. Comportant un article unique, numéroté L. 2121-40, cette section prévoirait que :

- le maire reçoit, sur sa demande, du représentant de l'Etat dans le département les informations nécessaires à l'exercice des attributions de la commune ;

- le représentant de l'Etat dans le département reçoit parallèlement, sur sa demande, du maire les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 95 bis **sans modification**.

Article 95 ter (nouveau)

(art. L. 3121-25-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)
Relations entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois tend à **reprendre en miroir**, au sein d'un article L. 3121-25-1 nouvellement créé dans le code général des collectivités territoriales, **les termes mêmes de l'obligation de communication et d'information réciproques entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département**.

A cette fin, le présent article créerait un nouvel article au sein de la sous-section 8 de la section 4 du chapitre premier du titre II du livre premier de la troisième partie du code général des collectivités territoriales. Il y serait précisé :

- que le président du conseil général reçoit, sur sa demande, du représentant de l'Etat dans le département, les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions ;

- qu'à l'inverse, le représentant de l'Etat dans le département reçoit, sur sa demande, du président du conseil général les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 95 *ter sans modification.*

Article 96 bis (nouveau)

(art. L. 255 du code électoral, art. L. 3551-1 et chapitre VI du titre Ier du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales)

Compétence préfectorale en matière de sectionnement électoral des communes

Cet article additionnel, résultant d'un amendement présenté par le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet de **consacrer la compétence du préfet pour procéder au sectionnement électoral des communes dans le cadre des élections municipales.** A cette fin, il modifie l'article L. 255 du code électoral ainsi que l'article L. 3551-1 du code général des collectivités territoriales, et abroge le chapitre VI du titre Ier du livre II de la troisième partie du même code.

1. Le droit en vigueur

Une commune peut être divisée en sections électorales lorsqu'elle se compose de plusieurs habitations distinctes et séparées.¹ En vertu de l'article L. 254 du code électoral, dans sa rédaction actuelle, la compétence pour procéder au sectionnement appartient au conseil général, à l'initiative d'un conseiller général, d'un conseiller municipal, du préfet ou d'électeurs de la commune intéressée.

Au terme d'une procédure imposant l'ouverture d'une enquête ainsi que la consultation du conseil municipal dans les six mois de la saisine du conseil général, ce dernier se prononce sur la demande de sectionnement qui lui a été soumise. Le nouveau sectionnement mis en place subsiste alors jusqu'à une nouvelle décision éventuelle. Le conseil général est en outre tenu de dresser, au cours du dernier trimestre de chaque année, un tableau des opérations de sectionnement, ce document servant pour les élections intégrales devant intervenir dans l'année.

En vertu de l'article L. 3216-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil général doit, de plus, procéder à la révision des sections électorales et en dresser le tableau. Cette disposition est également applicable à Mayotte, collectivité d'outre-mer *sui generis*, en application de l'article L. 3551-1 du même code.

¹ Article L. 254 du code électoral.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'objet de cette nouvelle disposition est de **transférer au préfet la compétence en matière de sectionnement électoral**. Selon le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée, la situation actuelle, qui permet une « *intervention, même indirecte, du conseil général dans les conditions d'élection des membres d'un conseil municipal est contraire à l'esprit de la décentralisation, dans la mesure où elle donne, de fait, à une collectivité territoriale un pouvoir de tutelle sur une autre collectivité territoriale* ».¹

A cette fin, l'article L. 255 du code électoral serait modifié afin d'**exclure totalement le conseil général, ainsi que les conseillers généraux, de la procédure de sectionnement**. Le préfet prendrait désormais la décision sur chaque projet, au terme d'un délai de six mois courant à compter de la consultation du conseil municipal intéressé. Les conseillers généraux n'auraient, en particulier, plus de droit d'initiative en la matière.

Par coordination, le chapitre VI du titre Ier du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, qui contient actuellement une seule disposition -l'article L. 3216-1-, serait abrogé. Une correction rédactionnelle serait en outre apportée à l'article L. 3551-1 du même code.

Bien que cet article constitue une mesure de « recentralisation », puisqu'elle conduit à donner compétence au représentant de l'Etat dans le département, votre commission estime que cette modification du droit est souhaitable afin qu'aucun niveau de collectivité ne puisse exercer de tutelle sur un autre, comme l'état actuel du droit le permet effectivement.

Elle vous propose donc d'adopter l'article 96 *bis sans modification*.

CHAPITRE II CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Article 98 quater

(art. L. 2131-2, L. 2131-3, L. 3131-2, L. 3131-4, L. 4141-2 et L. 4141-4
du code général des collectivités territoriales ;
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 – Droit de communication au représentant de l'Etat – Délai pour l'exercice du déféré préfectoral

Cet article, introduit par le Sénat à l'initiative de votre commission des Lois, tend à **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 Rapport n° 1435, tome 1, fait au nom de la commission des Lois, p. 362.

● Lors de ses travaux, le Sénat a ainsi souhaité exclure de l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département ou la région :

- les décisions réglementaires et individuelles relatives à la circulation et au stationnement ;

- les décisions individuelles concernant les fonctionnaires, autres que celles relatives à la nomination, à la mise à la retraite d'office et à la révocation ;

- les mesures individuelles, concernant les agents non titulaires, autres que celles relatives au recrutement, y compris les « contrats d'engagement », et celles relatives au licenciement ;

- les certificats d'urbanisme et les certificats de conformité, délivrés par le maire en application des articles L. 410-1 et L. 460-2 du code de l'urbanisme ;

- ainsi que les demandes de permis de construire.

● Souscrivant à la démarche du Sénat, l'**Assemblée nationale**, après avoir adopté un amendement rédactionnel, a cependant souhaité compléter les dispositions de cet article en **renforçant les prérogatives du représentant de l'Etat dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales non soumis à transmission obligatoire**.

A l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, l'Assemblée a créé un paragraphe III bis à cet article, complétant la rédaction des articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir, d'une part, **la possibilité pour le représentant de l'Etat de demander à tout moment la communication des actes des collectivités territoriales non soumis à l'obligation de transmission** en vertu des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du même code et, d'autre part, **la possibilité pour le représentant de l'Etat de déférer au juge administratif les actes ainsi communiqués, au-delà du délai de droit commun de deux mois à compter de l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales**.

- La faculté de demander la communication des actes « non-transmissibles »

Actuellement, lorsqu'un acte ne fait pas l'objet d'une transmission obligatoire au représentant de l'Etat, aucune disposition ne précise que ce dernier peut, malgré tout, solliciter de l'exécutif de la collectivité territoriale intéressée la communication de cet acte. Cette faculté de demander communication d'un tel acte est cependant d'ores et déjà pratiquée par les services des préfectures. L'objet de la modification apportée par l'Assemblée nationale est donc de fournir une base légale à cette pratique administrative.

Cette précision s'inscrit dans la mission générale de contrôle du respect des lois et règlements par le représentant de l'Etat, telle qu'elle est définie par l'article 72 de la Constitution. Il importe en effet que le représentant de l'Etat puisse, le cas échéant, prendre connaissance de l'objet de l'ensemble des actes des collectivités territoriales. Dans ce cadre, cette mention devrait être de nature à renforcer les possibilités de contrôle exercées par le préfet en évitant que, le cas échéant, la communication des documents ne puisse lui être refusée par un exécutif local.

Cette demande de communication serait exercée sans condition de délai et le choix d'adresser ou non une telle demande reposera sur des motifs de pure opportunité, permettant ainsi au représentant de l'Etat qui s'interroge sur la légalité d'un acte dont il a, par d'autres moyens, connu l'existence, d'examiner la validité de ce dernier au regard des lois et des règlements en vigueur.

Votre commission des Lois tient, dans ce cadre, à souligner que **cette « communication » -qui s'oppose à la fois terminologiquement et juridiquement- à la « transmission » n'a aucune incidence sur les modalités d'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales**. Dans la mesure où cette procédure a vocation à ne s'appliquer qu'aux actes « non-transmissibles », les actes communiqués au préfet seront des actes déjà entrés en vigueur, puisqu'ils auront en principe fait l'objet d'une publication, d'un affichage ou d'une notification, selon les cas.

- L'élargissement de la possibilité donnée au préfet de déférer les actes « non transmissibles » qui lui ont été communiqués à sa demande

Les dispositions du code général des collectivités territoriales reconnaissent actuellement au représentant de l'Etat dans le département ou la région le droit de déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité. Ce déféré peut intervenir soit à l'initiative directe du préfet,¹ soit sur la demande d'un administré.²

Cette action en justice du représentant de l'Etat, à l'instar du recours pour excès de pouvoir auquel il est largement assimilé par la jurisprudence administrative, est enserré dans un délai de deux mois qui court à compter de l'entrée en vigueur de l'acte émanant de la collectivité territoriale. En conséquence, la saisine de la juridiction administrative doit être effectuée par le préfet, à peine d'irrecevabilité, dans les deux mois :

- soit de la transmission de l'acte, lorsque cette transmission est obligatoire ;
- soit de l'accomplissement de la formalité de publicité de l'acte (publication, affichage ou notification).

¹ Articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales.

² Articles L. 2131-8, L. 3132-3 et L. 4142-3 du même code.

Sans changement, cet état du droit serait susceptible de rendre, en pratique, quelque peu inopérant le dispositif de « communication à la demande » nouvellement introduit par l'Assemblée nationale. En effet, si le représentant de l'Etat ne sollicite pas la communication d'un acte « non transmissible » dans le délai de deux mois à compter de la formalité de publicité dont ce dernier a fait l'objet, il n'est alors plus recevable à exercer un recours juridictionnel auprès du tribunal administratif. Cette situation pourrait donc conduire, dans certains cas, à ce qu'un acte administratif local ne puisse être porté devant la juridiction administrative alors que sa légalité est mise en doute par le représentant de l'Etat. De fait, il serait alors fait échec à l'accomplissement par le préfet de sa mission constitutionnelle de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Pour remédier à cette situation, l'Assemblée nationale a, à l'invitation de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, **modifié le point de départ du délai de deux mois au cours duquel un acte « non transmissible » peut faire l'objet d'un déféré préfectoral**. Ainsi, aux termes de la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, **le préfet serait autorisé à exercer son déféré dans les deux mois à compter de la communication de l'acte « non transmissible », à la condition qu'il ait sollicité cette communication dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle cet acte est devenu exécutoire**.

Votre commission constate que ce nouveau dispositif a pour effet d'éloigner le régime du déféré préfectoral du régime du recours pour excès de pouvoir, en permettant au représentant de l'Etat, à l'inverse de tout autre requérant, de saisir le juge administratif en vue d'obtenir l'annulation d'un acte au-delà du délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de l'acte d'une collectivité territoriale.

Toutefois, cette différence peut se justifier par la volonté de permettre au représentant de l'Etat d'exercer de manière effective sa mission constitutionnelle. En outre, la solution obtenue peut sembler équilibrée puisque le déféré ne peut être exercé qu'à la condition que la demande de communication ait été adressée dans les deux mois de la date à laquelle l'acte concerné est devenu exécutoire. Votre commission souligne d'ailleurs que la durée pendant laquelle l'acte de la collectivité territoriale n'aura pas un caractère définitif ne sera pas plus étendue que dans l'hypothèse -déjà prévue par le droit positif¹- où un déféré préfectoral est effectué à la demande d'un administré, lorsque celle-ci intervient dans les derniers jours du délai de deux mois à compter de la date à laquelle cet acte est devenu exécutoire.

¹ Dernier alinéa des articles L. 2131-8, L. 3132-3 et L. 4142-3 du code général des collectivités territoriales.

Cependant, afin de bien distinguer la « transmission » de la « communication » et d'éviter ainsi toute ambiguïté pour l'application de cet article, votre commission vous soumet un **amendement** de nature rédactionnelle.

Elle vous propose, en conséquence, d'adopter l'article 98 *quater ainsi modifié*.

TITRE IX DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

CHAPITRE PREMIER LES COMPÉTENCES DES COMMUNES ET DES MAIRES

Article 99 AA (nouveau)

(art. L. 2121-21 et L. 5215-10 du code général des collectivités territoriales)
Nominations et présentations

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Frédéric Dutoit et des membres du groupe communistes et républicains sous-amendée par sa commission des Lois, après un avis de sagesse du Gouvernement, a pour objet de modifier les articles L. 2121-21 et L. 5215-10 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au conseil municipal, à l'unanimité des membres présents, de décider de procéder aux nominations ou présentations au scrutin secret.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales prévoit que les délibérations du conseil municipal sont adoptées par un **vote au scrutin public lorsque le quart des membres présents le demande**. Le registre des délibérations doit alors comporter le nom des votants et l'indication du sens de leur vote.

A l'inverse, le vote se déroule au **scrutin secret dans deux cas** :

- à la **demande d'un tiers des membres présents¹** ;

- pour **toute nomination ou présentation**, qui sont acquises à la majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin, à la majorité relative au troisième tour et au plus âgé des candidats en cas d'égalité des voix.

Les termes de nominations et de présentations figuraient dans la loi municipale du 5 avril 1884. Ils ont la même signification que celui de désignations.

¹ *S'il y a simultanéité entre une demande de vote au scrutin public et une demande de vote au scrutin secret, c'est la demande de vote au scrutin secret qui l'emporte dès lors que le scrutin est réclamé par le tiers des membres présents, même si la demande de vote au scrutin public est formulée par un nombre plus élevé de conseillers (Conseil d'Etat – 15 mai 1908 – Souet).*

Doivent ainsi intervenir au scrutin secret la désignation du maire et de ses adjoints, des délégués du conseil municipal au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre¹, des membres de la commission d'appel d'offres², ou des conseillers municipaux dans les commissions municipales³.

Le premier paragraphe (I) du présent article tend compléter l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au conseil municipal de déroger à cette règle à la condition que l'ensemble des membres présents en soit d'accord.

Le second paragraphe (II), issu du sous-amendement de la commission des Lois, tend à modifier l'article L. 5215-10, relatif à l'élection des délégués des communes au sein de l'organe délibérant d'une communauté urbaine, afin d'opérer une coordination avec les modifications opérées par le I.

Ces dispositions ont pour but d'éviter une procédure pouvant s'avérer lourde lors de l'installation des conseils municipaux après le renouvellement général. Le scrutin ordinaire par assis ou debout, ou plus fréquemment à main levée, permet un décompte plus rapide.

Votre commission vous soumet un **amendement de précision** et vous propose d'adopter l'article 99 AA **ainsi modifié**.

Article 99 A **Rôle des communes**

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture à l'initiative de notre collègue M. Daniel Hoeffel et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de rappeler le rôle des communes dans l'organisation décentralisée de la République.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'assentiment du Gouvernement, un amendement présenté par sa commission des Lois ayant pour objet :

- de faire référence, non seulement aux communes, qui « *constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité* » mais aussi à leurs groupements qui, comme elles, « *ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement* » ; la rédaction du Sénat, inspirée par le principe de subsidiarité inscrit à l'article 72 de la Constitution, évoquait les compétences qui « *doivent être* » exercées localement ;

¹ Article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales.

² Conseil d'Etat – 18 novembre 1991 – Le Châton-B.

³ Conseil d'Etat – 29 juin 1994 – Agard.

- de préciser que l'association des communes ou de leurs groupements à l'élaboration des plans et schémas établis par les autres collectivités territoriales se fait toujours dans le cadre expressément prévu par une loi ;

- enfin, de prévoir que les communes peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences des départements ou des régions dans un cadre contractuel.

Dans la démocratie en Amérique, Alexis de Tocqueville soulignait que « *les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science [...] Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté [...] Otez la force et l'indépendance de la commune, vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens* ».

Dépourvues de réelle portée normative, les dispositions proposées ont une haute portée symbolique.

Les représentants des communes ont en effet éprouvé le sentiment que ces dernières étaient les « oubliées » de l'Acte II de la décentralisation.

Votre commission vous soumet **deux amendements rédactionnels** réparant un oubli de l'Assemblée nationale et vous propose d'adopter l'article 99 A **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.

En première lecture, le **Sénat** l'avait complètement réécrit, à l'initiative de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, afin :

- 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 ses dispositions ne s'appliqueraient qu'aux biens qui acquièrent la qualité de biens sans maître postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

En première lecture, l'**Assemblée nationale** a adopté deux amendements de coordination présentés par sa commission des Lois et acceptés par le Gouvernement.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter l'article 100 **sans modification**.

Article 100 bis
(art. L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles)
Centres communaux et intercommunaux d'action sociale

Cet article avait été inséré par le Sénat en première lecture, à l'initiative de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, 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 leurs attributions.

Il a été **supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture**, contre l'avis du Gouvernement, sur proposition de sa commission des Lois, des membres des groupes de l'Union pour la démocratie française, socialiste et communistes et républicains.

L'intention de votre commission n'était nullement, contrairement à ce qui a pu être dit ou écrit, de remettre en cause l'existence des centres d'action sociale, dont le rôle et l'efficacité sont reconnus, mais de permettre aux petites communes, qui n'en ont pas créé parce qu'elles n'ont pas les moyens de supporter la charge d'un établissement public administratif, de s'acquitter de leurs obligations légales dans le domaine de l'action sociale de proximité.

Ainsi, selon les chiffres de l'INSEE, seules 7.157 communes sur 36.000 en France ont créé un centre communal d'action sociale, dans une proportion qui croît avec le nombre d'habitants : 7 % des communes de moins de 500 habitants ; 22 % des communes de moins de 2.000 habitants ; 48 % des communes de moins de 3 500 habitants ; 63 % des communes de moins de 5.000 habitants ; 80 % des communes de moins de 10.000 habitants.

La disposition retenue par le Sénat s'inspirait de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui, sans prêter à controverse, a rendu facultatives les caisses des écoles.

M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, a estimé, au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale : « *qu'une solution équilibrée et techniquement intelligente pourrait consister à n'imposer cette obligation qu'aux communes de plus de 2 000 habitants et surtout à permettre aux EPCI d'exercer cette compétence, ce qui n'est pas le cas actuellement. Si l'on se contentait de supprimer l'article, on se priverait de la compétence supplémentaire donnée aux EPCI qui, à mon avis, résout la totalité du problème et correspond exactement à ce que veulent les CCAS¹.* »

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – troisième séance du 4 mars 2004 – page 2515.*

M. Jean-Pierre Balligand a pour sa part déclaré : « *On ne peut se satisfaire de communes ayant des CCAS et d'autres qui en sont dépourvues. J'en parle d'autant plus facilement que même dans le milieu rural profond, que j'incarne, il y a des communes de 3.000 habitants qui ont des CCAS et des petites communes qui n'en ont pas (...) Je propose qu'on investisse le rapporteur de la commission des lois de la mission de trouver une sortie honorable à cette affaire, qui soit bien articulée.* »

Tout en comprenant ces motivations, le rapporteur de la commission des Lois, M. Marc-Philippe Daubresse a indiqué dans son rapport que « *la rédaction adoptée présentait le risque d'encourager les communes à supprimer le CCAS existant. Un tel recul est à éviter, tant il est essentiel de préserver un outil d'observation indispensable à l'élaboration des politiques sociales¹* » et déclaré en séance publique « *qu'il est urgent de donner un signal politique clair à tous les CCAS de France, à toutes les associations de proximité, pour indiquer que nous sommes pour le rétablissement du caractère obligatoire des CCAS.* »

Compte tenu de l'émotion suscitée par ses dispositions et dans un souci d'apaisement, votre commission vous propose de **maintenir la suppression** de l'article 100 bis.

Article 100 ter A (nouveau)

(art. L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles)

Incompatibilité entre les mandats de conseiller municipal ou de délégué intercommunal et la qualité de salarié d'un centre d'action sociale

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Alain Gest avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de compléter l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que les **conseillers municipaux** et les membres de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale **ne peuvent être salariés du centre communal ou intercommunal d'action sociale** lorsqu'ils représentent la commune ou l'établissement public au sein de son conseil d'administration.

Aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal. Il est administré par un conseil d'administration présidé, selon le cas, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale – douzième législature) – tome I - page 380.

Outre son président, le conseil d'administration comprend, en nombre égal :

- des membres élus en son sein, selon le cas, par le conseil municipal - à la représentation proportionnelle - ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale - au scrutin majoritaire ;

- des membres nommés, suivant le cas, par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune ou les communes considérées.

Au nombre des membres nommés doivent figurer un représentant des associations qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département.

Dès qu'il est constitué, le conseil d'administration doit élire en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du maire ou en l'absence du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Considérant que la question des incompatibilités doit faire l'objet d'une réflexion globale, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 100 ter A.

Article 100 quater (nouveau)
(art. L. 318-3 du code de l'urbanisme)

Propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Michel Piron avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme afin de décentraliser et de déconcentrer la procédure de transfert dans le domaine public d'une commune de la propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations situées sur son territoire.

Malgré leur très **grande diversité**, les voies privées possèdent des caractéristiques communes qui résultent de leur assujettissement aux règles du droit civil. Leur ouverture à la circulation générale, par la volonté exclusive de leurs propriétaires, entraîne l'application du code de la route et l'exercice par le maire de son pouvoir de police. En toute hypothèse, le maire est habilité à prescrire les mesures destinées à assurer la salubrité des lieux.

En milieu rural, la majeure partie des linéaires routiers privés est constituée des chemins et sentiers d'exploitation dont le code rural fixe le statut. Les autres voies consistent, sous une dénomination plus ou moins caractéristique de leur vocation, en servitudes de passage le plus souvent connexes à des droits ou des obligations. Les chemins de halage et de marchepied sont une catégorie particulière relevant de la grande voirie.

En milieu aggloméré, toute voie appartenant à la commune et ouverte à la circulation est une voie communale par destination. La jurisprudence a également admis l'appartenance au domaine public de voies telles que les promenades publiques et autres voies de desserte de jardins et espaces verts. Ces constructions jurisprudentielles ont restreint le nombre, sans en exclure l'existence, de voies communales privées gérées par le maire et le conseil municipal dans les conditions habituelles de gestion du domaine privé de la commune.

Sur les voies urbaines des particuliers, l'assainissement relève de la surveillance de l'administration municipale. Le maire peut requérir les propriétaires riverains de se constituer en syndicat pour exécuter les travaux de salubrité jugés nécessaires. Le conseil municipal peut, par ailleurs, demander l'extension à la commune des règles d'assainissement d'office et de classement d'office applicables aux voies privées de Paris.

Aux termes de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, **dans les ensembles d'habitations¹, les voies privées ouvertes à la circulation peuvent, après enquête publique, être transférées d'office, sans indemnité, dans le domaine public de la commune** sur le territoire de laquelle elles sont situées.

L'acte portant transfert vaut classement dans le domaine public ; il éteint par lui-même et à sa date tous droits réels et personnels existant sur les biens transférés. Il comporte également approbation d'un plan d'alignement dans lequel l'assiette des voies publiques est limitée aux emprises effectivement livrées à la circulation publique.

Cet acte revêt **soit la forme d'un arrêté du préfet**, si la commune a formulé la demande de transfert et si aucun des propriétaires intéressés ne s'y est opposé, **soit d'un décret en Conseil d'Etat**, dans le cas contraire.

Une **subvention exceptionnelle** peut être allouée à la commune, sur le budget **du ministère de l'intérieur**, de la sécurité intérieure et des libertés locales et dans les conditions prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales, lorsque l'entretien des voies transférées entraîne pour elle une charge excédant ses capacités financières.

¹ *La circonstance que des terrains ne constituent plus un lotissement, du fait que se soit opéré un regroupement de parcelles, ne fait pas obstacle au transfert d'office d'une voie privée dans le domaine public (Conseil d'Etat, 12 décembre 1997, époux Ferreira).*

Le présent article a pour objet de prévoir que la décision de transfert est prise par **délibération du conseil municipal en l'absence d'opposition d'un propriétaire, par arrêté préfectoral dans le cas contraire** et sur demande expresse de la commune.

La procédure sera ainsi **accélérée sans que les droits des propriétaires s'en trouvent lésés**, puisque les délibérations du conseil municipal et les arrêtés préfectoraux peuvent être déférés au juge, les décisions du représentant de l'Etat dans le département étant de surcroît susceptibles de faire l'objet d'un recours hiérarchique.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 100 *quater sans modification*.

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. Le conseil régional ou général serait tenu de se prononcer sur cette demande mais resterait bien entendu libre de refuser d'y accéder.

En première lecture, à l'initiative de notre collègue M. Philippe Leroy reprise par votre commission des Lois en séance publique, et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, le **Sénat** avait accordé aux conseils régionaux et généraux un **délai de six mois pour inscrire à leur ordre du jour une demande de délégation de compétences** émanant d'un établissement public de coopération intercommunale. Dans sa rédaction initiale, le projet de loi leur faisait obligation d'en débattre lors de leur plus prochaine session suivant la demande.

Sur un amendement de votre commission des Lois, sous-amendé par notre collègue M. Daniel Hoeffel et accepté par le Gouvernement, le Sénat avait par ailleurs précisé le contenu de la **convention de délégation**.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a exigé que la **délibération** du conseil général ou régional soit **motivée** afin, selon M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur, « *d'éviter le rejet de la demande de l'établissement public de coopération intercommunale sans un examen approfondi.* »

Par ailleurs, sur proposition de M. Bruno Bourg-Broc, après un avis favorable de sa commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, elle a indiqué que la délégation pourrait porter sur « **tout ou partie** » des compétences des départements et des régions.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 101 **sans modification**.

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 ou en communautés d'agglomération

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.

En l'absence d'une telle procédure, la transformation d'un syndicat de communes en un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est actuellement longue et complexe puisqu'elle suppose 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.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le **Sénat** avait :

- autorisé la transformation d'un syndicat de communes en communauté d'agglomération ;

- imposé 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 ;

- prévu que la transformation entraîne une nouvelle répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a précisé que, pour pouvoir se transformer en une communauté de communes ou une communauté d'agglomération, un syndicat doit respecter non seulement les conditions de périmètre mais également les compétences minimales requises pour la création de tels établissements.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 102 **sans modification**.

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 d'insérer deux articles L. 5211-41-3 et L. 5211-32-1 dans le code général des collectivités territoriales afin 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.

Dans sa rédaction initiale, il prévoyait que l'établissement public de coopération intercommunale issu d'une fusion détiendrait la totalité des compétences qui étaient transférées aux établissements publics de coopération intercommunale préexistants. Les compétences obligatoires et optionnelles auraient dû être exercées sur l'ensemble du périmètre tandis que, dans un souci de souplesse, les compétences facultatives auraient pu être exercées, à titre transitoire et pour une période de deux ans, sur une partie seulement de ce périmètre. Cette distinction entre compétences obligatoires et optionnelles d'une part, compétences facultatives d'autre part, tenait au fait qu'il s'agit de compétences déterminées par la loi, dans un cas, et par l'établissement, dans l'autre.

En première lecture, à l'initiative de notre collègue M. Daniel Hoeffel, des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire apparentés et rattachés et des membres du groupe de l'Union centriste, le **Sénat** avait préféré, avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, imposer à l'établissement public et à ses communes membres de décider, au moment de la fusion, si les compétences facultatives doivent être exercées au niveau intercommunal sur l'ensemble du périmètre ou être restituées aux communes membres.

L'exposé des motifs de l'amendement indiquait que « *le choix de transférer ou non à l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion les compétences facultatives des établissements préexistants doit se faire dès sa création, et non dans un délai de deux ans, dans la mesure où :* »

« - *s'il en était autrement, l'exercice de ces compétences étant financé par une fiscalité uniforme sur le territoire communautaire, certaines communes participeraient au financement de compétences qu'elles n'ont pas transférées et qui ne sont pas exercées sur leur territoire. Le principe d'égalité de l'ensemble des communes membres au regard des compétences communautaires serait rompu ;* »

« - *cette disposition qui permettrait, même temporairement, la constitution de communautés « à la carte » déroge au régime applicable dans les autres communautés. »* »

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a supprimé en conséquence la mention, figurant à la fin du premier alinéa du III du texte proposé pour l'article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales, selon laquelle l'établissement public de coopération intercommunale issu d'une fusion détient la totalité des compétences qui étaient transférées aux établissements publics de coopération intercommunale préexistants.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 103 **sans modification**.

Article 104

(art. 1638 0-bis nouveau, 1639 A bis,
1639 A ter, 1639 A quater du code général 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.

Les principes retenus sont les suivants :

- l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion de deux établissements préexistants est soumis au régime de l'établissement le plus intégré ;

- le calcul des taux du nouvel établissement public de coopération intercommunale est effectué de manière à ce qu'ils ne subissent pas de trop fortes variations, garantissant ainsi aux contribuables une prévisibilité des taux de fiscalité locale ;

- les délibérations en matière d'exonération et d'abattement de taxe professionnelle et de taxes foncières sont maintenues pour leur durée ou leur quotité ou, pour la première année suivant celle de la fusion, selon qu'elles s'appliquent à plusieurs années ou à une année seulement, afin de garantir la sécurité juridique pour les contribuables concernés par la fusion ;

- l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion est substitué aux établissements préexistants en matière d'attribution des compensations versées par l'État au titre des exonérations d'impôts locaux.

En première lecture, sur proposition de notre collègue M. Daniel Hoeffel, des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés et des membres du groupe de l'Union centriste, soutenue par votre commission des Lois et le Gouvernement, le **Sénat** avait exigé que les délibérations relatives à la taxe professionnelle perçue par un établissement public de coopération intercommunale issu d'une fusion fussent prises avant le **1^{er} octobre** de l'année de la fusion, au lieu du 1^{er} novembre. Il avait ainsi fait le choix de la clarté, le 1^{er} octobre étant la date butoir de droit commun pour l'adoption des délibérations relatives à la fiscalité des établissements publics de coopération intercommunale, plutôt que celui de la souplesse.

Par ailleurs, le texte adopté par le Sénat prévoyait que, lorsque l'un des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique faisait également appel à la fiscalité additionnelle, dans le cadre d'une fiscalité mixte, l'établissement issu de la fusion devait percevoir également la taxe d'habitation et les taxes foncières. Pour la première année de la fusion, les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières établis par l'établissement public de coopération intercommunale devaient être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble de la commune. Votre commission avait considéré que la possibilité laissée à l'organe délibérant de l'établissement de voter des taux nuls était de nature à éviter une aggravation de la pression fiscale.

Sur proposition de sa commission des Finances, soutenue par sa commission des Lois qui avait présenté un amendement ayant un objet analogue et par le Gouvernement, **l'Assemblée nationale a préféré rendre le recours à la fiscalité mixte facultatif** et permettre à l'établissement public de coopération intercommunale issu d'une fusion de ne percevoir que la taxe professionnelle unique.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour avis de la commission des Finances, a fait valoir que le dispositif accepté par le Sénat aurait contraint l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à voter chaque année des taux nuls pour les taxes pesant sur les ménages.

Votre commission 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.

En première lecture, à l'initiative de nos collègues MM. Xavier Pintat et Jean-Paul Amoudry, des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, et des membres du groupe de l'Union centriste, **le Sénat avait**, avec l'accord de votre commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, **autorisé un syndicat mixte à adhérer à un autre syndicat mixte**.

Les auteurs de l'amendement avaient indiqué, à titre d'exemple, qu'*« il peut être envisagé qu'un syndicat mixte local compétent en matière de déchets et assurant la collecte confie la compétence relative au traitement de ces déchets à un syndicat mixte départemental, voire interdépartemental, de manière à accroître l'efficacité de la gestion de cette activité sur le plan fonctionnel et économique. »*

Cette disposition a toutefois été supprimée par l'Assemblée nationale en première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, au motif qu'elle induirait une juxtaposition des compétences et nuirait à la clarté de la carte intercommunale. M. Marc-Philippe Daubresse ajoutait, dans son rapport au nom de la commission, que : *« Toléré par voie de circulaires pour les syndicats mixtes en matière de collecte d'ordures ménagères, ce dispositif d'adhésion « en cascade » présente le risque d'une dilution des responsabilités et d'un empilement de coquilles vides¹. »*

De fait, deux cas de figure permettent déjà de déroger à cette interdiction : il s'agit, d'une part des syndicats mixtes compétents en matière d'ordures ménagères puisque le législateur a autorisé le transfert de cette compétence « en cascade » et, d'autre part, des syndicats

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome I – page 407.

intercommunaux qui sont membres d'autres syndicats mixtes et qui eux-mêmes deviennent mixtes du fait de la mise en oeuvre du mécanisme de substitution.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 105 **sans modification**.

Article 106 bis (nouveau)
(art. L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales)
Aide financière aux fusions de communes

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Finances avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales afin d'améliorer les conditions de versement de l'aide financière de l'Etat destinée à **faciliter l'intégration fiscale progressive des communes fusionnées**.

Aux termes de l'article 1638 du code général des impôts, en cas de fusion de communes, des taux d'imposition différents, en ce qui concerne chacune des taxes mises en recouvrement, peuvent être appliqués selon le territoire des communes préexistantes pour l'établissement des douze premiers budgets de la nouvelle commune.

Toutefois, cette procédure d'intégration fiscale progressive doit être précédée d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation.

Cette décision est prise, soit par le conseil municipal de la commune fusionnée, soit en exécution de délibérations de principe concordantes prises antérieurement à la fusion par les conseils municipaux des communes intéressées.

Les différences qui affectent les taux d'imposition appliqués sur le territoire des communes préexistantes sont réduites chaque année d'un treizième et supprimées à partir de la treizième année.

Aux termes de l'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales, les aides de l'Etat, qui sont financées depuis 2004 par un prélèvement sur recettes, sont versées sur une période de cinq ans, alors que la période d'intégration fiscale est de douze ans.

Le premier paragraphe (I) du présent article tend donc à aménager ce régime d'aides en alignant la durée de leur versement sur la période d'intégration fiscale de **douze ans**.

En séance publique, M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, a indiqué que le coût de cette mesure serait de **deux millions d'euros**.

Le second paragraphe (II), qui tend à rendre ces dispositions applicables à compter du 1^{er} janvier 2005, est redondant avec l'article 126 du présent projet de loi. Son maintien ne soulève cependant pas de difficulté majeure.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 106 bis **sans modification**.

CHAPITRE IV L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Article 107 A (nouveau)

(art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales)

Représentation des communes associées au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Emile Blessig et de sa commission des Lois après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, a pour objet de compléter l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que les communes associées dans le cadre d'une fusion disposent d'un siège au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres mais que leur délégué ne peut prendre part aux votes.

Aux termes des articles L. 2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les conseils municipaux des communes désirant fusionner peuvent procéder soit à une fusion simple soit à une fusion comportant la création d'une ou de plusieurs communes associées.

La transformation d'une commune fusionnée en une commune associée et le maintien de son nom sont de droit, sur demande de son conseil municipal, sauf pour celle sur le territoire de laquelle est fixé le chef-lieu de la nouvelle commune.

La création d'une commune associée entraîne de plein droit :

- l'institution d'un maire délégué, qui exerce les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire et peut recevoir délégation du maire ;

- la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont notamment établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune associée ;

- la création d'une section du centre d'action sociale dotée de la personnalité juridique à laquelle est dévolu le patrimoine du centre d'action sociale ayant existé dans l'ancienne commune ;

- la création, dans les communes issues d'une fusion de plus de 100.000 habitants, d'un conseil consultatif dans chaque commune associée, tandis que les communes de 100.000 habitants et moins ont la faculté de créer une commission consultative.

Toutefois, aux termes de l'article L. 5211-6, applicable à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale, l'organe délibérant composé d'un établissement public de coopération intercommunale est exclusivement composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres, ce qui exclut toute représentation des communes associées.

Lors de l'examen du présent projet de loi en première lecture au Sénat, notre collègue M. Charles Guené avait présenté un amendement ayant pour objet de permettre aux communes associées d'avoir au moins un représentant au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres.

Il avait souligné que : « *la France compte plus de huit cents communes associées, issues de la loi Marcellin, et la Haute-Marne, où je suis président de l'association départementale des maires, en compte à elle seule une centaine (...) Une grande partie de ces communes vit mal ce statut et souhaiterait soit en sortir, soit, à tout le moins, retrouver certaines prérogatives qui ont été effacées par l'intercommunalité. A défaut de proposer que l'adhésion à un établissement public de coopération intercommunale entraîne une possibilité de « défusion » automatique, cet amendement, plus mesuré, a pour objet de revenir au pacte républicain d'origine qui prévoyait que les communes associées auraient une représentation assurée au sein de la nouvelle collectivité. Or, ni la loi ni les statuts des EPCI, adoptés généralement par voie conventionnelle, ne les ont intégrés au sein des organes délibérants de ces établissements. Il est ainsi proposé d'offrir une solution de remplacement à la « défusion », en posant le principe de la reconnaissance des communes associées, au même titre que les plus petites communes qui ne seraient pas associées, au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale en leur assurant d'être représentées par un siège au moins.* »

Notre collègue M. Daniel Hoeffel avait lui aussi souligné le « malaise » des communes associées : « *Ces communes étaient alors l'avant-garde des mouvements de regroupement, à une époque où le Gouvernement poussait aux fusions, avant que l'on n'en vienne à privilégier l'intercommunalité. Or, aujourd'hui, au sein de ces communes associées, les maires délégués sont dans une situation intermédiaire. Il faudrait, d'une manière ou d'une autre, par le biais proposé ici ou par un autre leur trouver une possibilité d'être représentés et de pouvoir affirmer l'existence de la cellule communale dont ils sont les représentants. L'appel de notre collègue Charles Guéné mérite donc d'être pris en considération afin de trouver les voies et moyens permettant à ces communes associées de ne pas être pénalisées parce que, à un moment donné, elles ont été avant d'autres l'avant-garde de ce mouvement de regroupement et de fusion.* »

Tout en reconnaissant la légitimité de cette préoccupation, votre commission avait constaté que l'amendement proposé aurait eu pour conséquence de modifier la répartition des sièges au détriment des autres communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le Gouvernement s'y était déclaré défavorable pour les mêmes raisons. M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, s'était engagé à « *travailler sur un système qui protège les communes associées et assure leur représentation. Celles-ci naviguent entre deux écueils : être surreprésentées, on ne peut pas l'accepter, ou être sous-représentées, à l'inverse, ce que l'on ne peut accepter non plus. Il faut donc que l'on continue notre réflexion.* »

Aussi l'amendement avait-il été retiré.

La solution retenue par l'Assemblée nationale, en conférant aux représentants des communes associées siégeant au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale une voix consultative et non pas délibérative, permet d'éviter l'écueil de l'amendement présenté par notre collègue M. Charles Guéné.

Aux termes des articles L. 5214-7 et L. 5216-3, les communes sont quant à elles assurées de disposer d'au moins un siège au sein de l'organe délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Selon l'article L. 5215-7, dans les communautés urbaines, chaque commune membre doit également disposer d'un représentant au moins, lorsque la répartition des sièges n'est pas établie à l'amiable.

Votre commission vous soumet un **amendement tendant à préciser que toute commune associée est représentée** au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, **avec voix consultative, par son maire délégué** ou un représentant qu'il désigne au sein du conseil ou de la commission consultative.

Elle vous propose d'adopter l'article 107 A **ainsi modifié**.

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 objet d'autoriser la modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale, en dehors des cas de changement de catégorie ou d'extension dérogatoire de périmètre, et d'en fixer les modalités.

En première lecture, à l'initiative de nos collègues MM. Daniel Hoeffel, Pierre Hérisson, Alain Vasselle et des membres du groupe de l'Union centriste, avec l'avis favorable de votre commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, le **Sénat** avait subordonné la modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunal à l'accord de ce dernier.

Notre collègue M. Daniel Hoeffel avait fait valoir que, dans la mesure où l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale pouvait demander une modification de la répartition des sièges en son sein, il était cohérent qu'il puisse également délibérer sur les modifications proposées par le conseil municipal de l'une de ses communes membres.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a toutefois supprimé cette disposition. Dans son rapport, M. Marc-Philippe Daubresse estime que : « *cet ajout risque cependant d'être un facteur de blocage ; il ne paraît pas souhaitable de donner un tel pouvoir au conseil communautaire, alors que le nombre et la répartition des sièges constituent un élément incontournable du pacte statutaire, pacte qui relève de la seule responsabilité des communes*¹. » Il a ajouté en séance, de façon presque contradictoire, que : « *si les conseils municipaux se prononcent en faveur d'une modification dans les conditions de majorité qualifiée requises, la majorité du conseil de l'EPCI est acquise*² ».

Dans un souci de conciliation, votre commission est prête à considérer que le parallélisme des formes n'est pas indispensable dès lors que la modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale est opérée dans les conditions de majorité requise pour sa création et correspond donc à un renouvellement du pacte fondateur conclu entre les communes.

¹ Rapport n° 21435 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome I – page 413.

² Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du 5 mars 2004 – page 2546.

Le texte adopté par le Sénat permettait à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi qu'à la commune dont la population est supérieure au quart de la population totale de demander à tout moment une modification du nombre et de la répartition des sièges. Les conseils municipaux des autres communes membres ne pouvaient formuler une telle demande qu'à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences de l'établissement.

Sur proposition de sa commission des Lois, qui considérait plus judicieux de substituer une condition de motivation à une condition de seuil « *forcément arbitraire* », et avec l'accord du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a autorisé le conseil municipal** de toute commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale **à demander une modification du nombre et de la répartition des sièges** au sein de l'organe délibérant non seulement à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences de l'établissement mais également **afin d'établir « une plus juste adéquation entre la représentation des communes et leur composition démographique »**.

Votre commission vous soumet un **amendement d'ordre rédactionnel** tendant à fusionner les alinéas relatifs aux cas dans lesquels le conseil municipal d'une commune peut solliciter une modification du nombre et de la répartition des sièges et à faire référence à « l'importance de la population de la commune » plutôt qu'à sa « composition démographique ».

Elle vous propose d'adopter l'article 107 **ainsi modifié**.

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, l'organe délibérant de l'établissement peut être composé, jusqu'à son prochain renouvellement général, d'un nombre de délégués supérieur à celui prévu par la loi.

En première lecture, sur proposition de notre collègue M. Jean-Claude Gaudin, soutenue par votre commission des Lois et le Gouvernement, le **Sénat** avait précisé que ce nombre devrait être fixé par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

Aux termes de l'article L. 5215-7, la répartition initiale des sièges est fixé : soit par accord amiable entre les conseils municipaux des communes membres, soit en fonction de la population des ces dernières, selon la règle de représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Chaque commune est toutefois assurée de disposer d'au moins un siège.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a précisé qu'en cas d'extension de périmètre, les nouvelles communes intégrées devraient disposer d'au moins un siège au sein de l'organe délibérant de la communauté urbaine.

Votre commission 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.

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 des communes membres dont la population représenterait plus de la moitié de la population totale, ou l'inverse.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le **Sénat** avait également précisé que le consentement du président de la communauté urbaine serait également requis.

Surtout, toujours à l'initiative de votre commission et avec l'accord du Gouvernement, il avait, dans un double objectif symbolique et de sécurité juridique, d'une part, prévu un exercice conjoint par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale des pouvoirs de police transférés à ce dernier, d'autre part, rendu ce transfert réversible selon les modalités prévues pour sa mise en œuvre.

Les maires jouent en effet un rôle éminent et incontournable pour assurer le bon ordre, la sécurité, la sûreté et la salubrité publiques. Ils sont ainsi constamment sollicités au titre de ce pouvoir de police générale et tout manquement de leur part risquerait d'engager leur responsabilité. De surcroît, la souplesse reste le meilleur garant du succès de la coopération intercommunale.

Tout en acceptant ces modifications, l'**Assemblée nationale** a sensiblement modifié les domaines de compétences dans lesquels les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourraient détenir un pouvoir de police.

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait que le transfert aurait pu porter, exclusivement, sur tout ou partie des pouvoirs de police spéciale du maire. Il s'agissait : de la police de la circulation, de la police des funérailles, de la police dans les campagnes, de la police des ports maritimes communaux, de la police des baignades et des activités nautiques, de la police des édifices menaçant ruine, de la police des eaux stagnantes ainsi que 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, le ramonage des fours, fourneaux et cheminées, l'enclôture des puits et excavations présentant un danger pour la sécurité publique ou encore de réaliser le numérotage des maisons.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, indique à juste titre dans son rapport que, « *si la méthode retenue est donc la bonne, il apparaît pourtant que les pouvoirs de police ainsi décrits manquent de pertinence au regard des compétences exercées par les groupements.* »

Cette observation n'avait pas échappé à votre commission des Lois. Toutefois, le maire ne pouvant être dépossédé de son pouvoir de police générale, il était logique de n'autoriser le transfert que de ses pouvoirs de police spéciale.

Sur proposition de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, l'**Assemblée nationale** a souhaité autoriser le transfert des pouvoirs de police du maire en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, de stationnement des gens du voyage et de manifestations culturelles et sportives.

Les matières visées sont assurément plus pertinentes au regard des compétences exercées par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il n'en demeure pas moins, en dépit des efforts méritoires de l'Assemblée nationale pour asseoir le transfert sur des dérogations à des dispositions précises de divers textes de loi, que les prérogatives du maire en ces matières relèvent de son pouvoir de police générale. Il ne peut donc s'en dessaisir sans risque car sa responsabilité pourrait être mise en cause en cas de manquement à ses obligations.

Votre rapporteur constate que les modifications apportées par le Sénat et l'Assemblée nationale se complètent utilement :

- le président d'un établissement public de coopération intercommunale détiendra des pouvoirs de police dans des domaines où son intervention sera la plus utile ;

- la nécessité de les mettre en œuvre conjointement avec les maires concernés évitera à ces derniers de voir leur responsabilité recherchée pour des mesures qui n'auraient pas reçu leur aval.

Dans ces conditions, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de permettre aux maires d'exercer conjointement avec le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel appartient leur commune leur **pouvoir de police en matière de voirie**.

Elle vous propose d'adopter l'article 111 **ainsi modifié**.

Article 111 bis (nouveau)

(art. L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales)

Recrutement d'agents de police municipale par les établissements publics de coopération intercommunale dont les cotisations sont fiscalisées

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de M. Marc Dolez et de sa commission des Lois, contre l'avis du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale dont les cotisations sont fiscalisées de recruter des agents de police municipale.

Depuis le vote de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, le nombre des communes disposant d'un service de police municipale est passé de 3.027 en 1998 à 3.143 en 2003, soit 8 % des communes et une hausse de près de 4 %.

Au cours de la même période, le nombre d'agents de police municipale a évolué de 13.098 à 15.437, soit une progression de près de 18 %. Les effets de la loi du 15 avril 1999 se sont davantage fait sentir sur les effectifs des polices municipales existantes que sur la création de nouvelles polices municipales. Ces effectifs sont répartis principalement dans le grand Sud-Est, dans la région Ile-de-France, dans l'Est et le Nord.

Depuis cette loi, divers textes, notamment la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne et la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, ont accru les missions des agents de police municipale et les moyens juridiques dont ils disposent pour les assurer.

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. Dans chacune des communes concernées, les agents recrutés n'en restent pas moins 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 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. Il appartient au président de l'établissement public de coopération intercommunale de les nommer et de les mettre à disposition des communes intéressées.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales a indiqué que le Gouvernement n'était pas favorable aux dispositions proposées par le présent article « *qu'il considère comme une dilution de la spécificité des établissements publics de coopération intercommunale : on va donner aux SIVOM la possibilité d'avoir des polices municipales ! C'est un peu anarchique ! En tout cas ce n'est pas le règne de la clarté tant réclamée sur tous les bancs !* »

Votre commission partage cette analyse et vous soumet en conséquence un **amendement de suppression** de l'article 111 bis.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du 5 mars 2004 – page 2549.*

Article 112
(art. L. 5214-16, 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 aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération un délai pour définir l'intérêt communautaire qui s'attache à l'exercice de certaines compétences, au-delà duquel, en l'absence de délibération, l'intégralité des compétences transférées serait exercée par l'établissement public de coopération intercommunale.

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.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Lois, **le Sénat avait en conséquence doublé ces délais** en les portant, de un à **deux ans pour les nouveaux établissements** et de six mois à **un an pour les établissements existants**.

Sur proposition de notre collègue M. Daniel Reiner et des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachée, après un avis de sagesse de votre commission et un avis favorable du Gouvernement, **il avait par ailleurs étendu cette obligation aux communautés de communes**.

Le cas des communautés de communes n'était pas traité dans la rédaction initiale du projet car il s'agit de structures de coopération plus souples, moins intégrées que les communautés urbaines ou les communautés d'agglomération. La définition de l'intérêt communautaire y constitue une nécessité moins pressante et les communes ont la possibilité d'y procéder postérieurement au transfert de compétences¹.

Néanmoins, un réel intérêt s'attache à ce que la répartition entre l'échelon communal et celui intercommunal soit définie au plus vite car elle conditionne l'exercice effectif d'une compétence. Tant que cette décision n'est pas arrêtée, la communauté de communes est dans l'incapacité de mettre en œuvre le projet de développement pour lequel elle a été créée. Ainsi, pour les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, dans les conditions prévues à l'article L. 5214-23-1, l'attribution de la bonification de la dotation globale de fonctionnement pourrait être remise en cause dès lors que l'intérêt communautaire de l'un des quatre blocs de compétences obligatoires ne serait pas défini, le préfet à qui il revient de proposer l'éligibilité pouvant considérer que, dans ce cas, l'exercice des compétences n'est pas effectif.

¹ Conseil d'Etat, 26 octobre 2001, commune de Berchères Saint Germain.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Marc-Philippe Daubresse indique que : « *La rédaction ainsi adoptée par le Sénat a le mérite de poser la question du partage des compétences entre groupements et communes membres ; néanmoins, l'automaticité qu'elle implique présente de nombreux inconvénients. Elle revient en effet à permettre le transfert d'équipements parfois très lourds à des communautés qui n'auront pas obligatoirement les moyens de les financer. Elle constitue donc un bon moyen pour les communes désireuses de se désengager d'équipements peu rentables, de « forcer la main » des groupements¹.* »

En conséquence, sur proposition de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a subordonné le transfert intégral de la compétence** soumise à la définition de l'intérêt communautaire **au vote des conseils municipaux ou du conseil communautaire dans les conditions de majorité requises** pour cette définition. En l'absence de majorité, la compétence resterait exercée par les communes, ce qui éviterait ainsi le transfert de charges à des communautés qui ne le souhaitent pas.

M. Jacques Pélissard a souligné le risque « *de produire un nouveau blocage. En effet, à partir du moment où aucune majorité ne se dégage pour déterminer l'intérêt communautaire, on imagine mal comment le transfert de l'intégralité de la compétence à l'EPCI pourrait être voté. En réalité, le blocage de la situation sera total, entraînant in fine le retour dans le giron communal de compétences devant pourtant revenir par nature aux communautés. Pour résumer, en l'absence d'un vote à la majorité des deux tiers, la situation sera bloquée l'intérêt communautaire ne sera pas défini, et aucun vote ne permettra le transfert des compétences à la communauté, entraînant leur maintien au niveau communal.*

De plus, pour les communautés de communes, l'exercice de certaines compétences d'intérêt communautaire conditionne la possibilité de lever la taxe professionnelle unique et de bénéficier d'une dotation d'intercommunalité bonifiée.

Dans ces conditions, votre commission vous soumet un **amendement tendant à rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture** et vous propose d'adopter l'article 112 ainsi modifié.

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome I – page 423.

Article 112 bis
(art. L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales)
Partages de services
entre les communautés urbaines et leurs communes membres

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture à l'initiative de notre collègue M. François Marc et des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachée, après un avis de sagesse de votre commission des Lois et un avis favorable du Gouvernement, a pour objet de compléter l'article L. 5215-30 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au maire d'adresser directement aux chefs des services communs à sa commune et à la communauté urbaine dont elle est membre toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches, d'en contrôler l'exécution et de leur donner délégation de signature.

Il s'agissait de transposer aux communautés urbaines les dispositions de l'article L. 5211-4-1, réécrites par l'article 113 du présent projet de loi, relatives aux délégations de signature en cas de partage des services entre les groupements et leurs communes membres.

Rappelons que la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a complété l'article L. 5215-30 relatif aux mises à disposition des services techniques de la communauté urbaine au profit des communes membres afin de préciser que la communauté urbaine dispose également de la faculté d'instituer une « gestion unifiée » de services communs : dans le cadre de cette procédure, les agents demeurent sous l'autorité statutaire du président de l'établissement public de coopération intercommunale mais sont soumis à l'autorité fonctionnelle du maire de la commune d'accueil.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a regroupé au sein du même article 112 bis les modifications de l'article L. 5215-30 introduites par le Sénat à l'article 113.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 112 bis **sans modification**.

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 modifier l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales afin de faciliter les mises à disposition de services entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres.

La question étant complexe et d'importance, il convient de rappeler le droit en vigueur avant de présenter les positions du Sénat et de l'Assemblée nationale en première lecture.

1. Le droit en vigueur

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a précisé les conditions de transfert du personnel des communes aux établissements publics de coopération intercommunale. Auparavant, aucune disposition, hormis le cas particulier des communautés urbaines, ne réglait le cas du régime du personnel dans le cadre d'une compétence transférée à un nouvel établissement public de coopération intercommunale. Il était dès lors nécessaire de se reporter au droit commun de la fonction publique territoriale.

Deux procédures doivent être distinguées : la première consiste à transférer de manière automatique, en même temps qu'intervient le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale, le service ou la partie de service nécessaire à l'exercice de cette compétence ; cette procédure est décrite au premier paragraphe de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

La seconde, prévue au second paragraphe de l'article L. 5211-4-1, permet, une fois effectué le transfert de personnel des communes membres à l'établissement public de coopération intercommunale, de mettre à disposition des communes un service ou une partie des services du groupement. Cette mise à disposition est autorisée lorsque ces services sont « *économiquement et fonctionnellement nécessaires à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres* ». Il s'agit notamment des compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire et qui nécessitent donc à la fois l'intervention de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les exécutifs de l'établissement et des communes concernées doivent, après accord des organes délibérants, conclure une convention fixant notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune. Il revient alors au maire de la commune concernée faisant appel aux services du groupement d'adresser directement aux chefs de service mis à disposition toute instruction nécessaire à l'exécution des tâches et de contrôler leur exécution. Il peut également leur accorder des délégations de signature.

Cette disposition avait pour objet de mettre fin aux doublons pouvant exister entre services communaux et intercommunaux et, ainsi, de réduire les coûts inhérents à la création d'un établissement public de coopération intercommunale. Elle s'est inspirée des dispositions préexistantes pour les communautés urbaines qui prévoient, à l'article L. 5215-30 du code général

des collectivités territoriales, une mise en commun des services. Cependant, à la différence de la mise à disposition prévue pour tous les établissements publics de coopération intercommunale à l'article L. 5211-4-1, il s'agit d'une « gestion unifiée » des services qui vise en fait à fusionner les échelons communaux et intercommunaux. Il n'y a pas de convention passée entre communes et communauté urbaine mais simplement utilisation, par autorisation prévue dans le règlement intérieur de la communauté urbaine, des services par l'un ou l'autre des échelons.

2. Le projet de loi initial

Dans sa rédaction initiale, le présent article avait pour objet d'autoriser la mise à disposition de services municipaux au profit de l'échelon intercommunal.

Il s'agissait de faciliter l'organisation de passerelles entre les différents niveaux de gestion : en effet, en l'état actuel de la législation, il est nécessaire d'organiser le transfert de personnels vers le groupement puis, dans le cadre d'une convention, de réorganiser le service afin de le mettre à disposition de la commune. Comme le souligne M. Marc-Philippe Daubresse dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, « *Ces allers-retours contribuent à n'en pas douter à rendre plus complexe encore le statut des agents et paraissent également préjudiciables à une détermination claire de la répartition des compétences opérées entre les collectivités membres et les structures intercommunales.* »

Dans ce même souci de simplification, les conditions de recours à ces conventions de partage étaient également assouplies car n'y figureraient plus celle liée à l'exercice conjoint de compétences, qui paraît aller de soi. En revanche, elles devaient toujours être justifiées par un intérêt économique.

Enfin, le pouvoir d'instruction du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale sur les services mis à disposition était confirmé.

3. Les apports du Sénat en première lecture

En première lecture, à l'initiative de nos collègues MM. Daniel Hoeffel, Dominique Braye, Michel Doublet, des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés ainsi que de Mme Jacqueline Gourault, et après des avis de sagesse de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait prévu que les conventions passées en application du présent article pourraient être conclues, quel que soit leur montant, sans formalités préalables, afin de spécifier que les mises à disposition de services ne sont pas soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence définies par le droit communautaire des marchés publics.

Ainsi qu'il l'a déjà été indiqué en première lecture, la question de la soumission de telles conventions au droit communautaire ne paraît pas, à l'heure actuelle, réellement tranchée.

L'assemblée générale du Conseil d'Etat dans un avis du 23 octobre 2003 publié avec le rapport annuel de 2003 a admis que le droit communautaire des marchés publics ne s'appliquait pas aux contrats conclus entre le ministère de l'intérieur et la fondation Jean Moulin pour confier à celle-ci des prestations d'action sociale aux motifs que : « *les prestations d'action sociale en cause, qui constituent un élément de la politique de gestion des ressources humaines de ce ministère, ne présentent pas, dans les conditions où elles sont mises en œuvre, le caractère d'une activité économique. Il suit de là qu'en organisant la gestion de ces prestations, le ministère procède à une simple organisation du service et il lui est loisible, soit de gérer lui-même en régie lesdites prestations, soit d'en confier la charge par voie de convention à la « Fondation Jean-Moulin », sans être astreint dans ce dernier cas à la passation d'un marché public de prestation* ».

S'agissant des conventions conclues dans le cadre de l'article L. 5111-1, aux termes duquel « *les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences* », le juge communautaire¹ comme le juge administratif² ont considéré qu'elles devaient être soumises aux règles de concurrence si elles étaient relatives à des prestations de fournitures ou des prestations de services. De même, l'article premier de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier dispose que les prestations liées au concours technique de l'Etat à une collectivité publique entrent dans le champ d'application du code des marchés publics.

Dans la mesure où les conventions conclues dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 font l'objet d'un remboursement de frais, les élus locaux ont exprimé la crainte que le juge, s'inspirant de la jurisprudence antérieure, ne les requalifie en marchés publics, soumis aux règles de passation et d'exécution du nouveau code des marchés publics.

A l'instar de celui de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, votre rapporteur juge cette hypothèse peu probable : s'agissant de conventions conclues dans le cadre de transfert de compétences d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale, il est très vraisemblable que le juge prendrait en compte le fait que de telles pratiques relèvent d'un souci de bonne gestion des relations entre deux niveaux d'administration locale et ne saurait en conséquence relever de la sphère marchande.

¹ CJCE, 19 nov. 1999, Teckal SRL c. Cne di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio-Emilia.

² Conseil d'Etat, communauté de communes du Piémont de Barr, 20 mai 1998.

Pour autant, il importe d'observer que la précision apportée par le Sénat ne prévaut pas d'une requalification par le juge dans la mesure où le droit communautaire qui régit les procédures de mise en concurrence et inspire très directement le nouveau code des marchés publics prime sur le droit national.

Sur proposition de MM. Dominique Braye et Michel Doublet, et après des avis de sagesse de votre commission et du Gouvernement, **le Sénat avait étendu à tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** les dispositions de l'article L. 5215-30 autorisant les communautés urbaines à mettre à la disposition des communes qui en font la demande leurs services et leur personnel.

Cette procédure de « gestion unifiée » se distingue des dispositions de l'article L. 5211-4-1 dans la mesure où elle n'exige pas de convention et n'implique pas de remboursement de frais. Il s'agit simplement de prévoir une mutualisation des services des deux niveaux d'administration locale.

Enfin, à l'initiative de nos collègues MM. Xavier Pintat, Jean-Paul Amoudry, Michel Mercier et des membres du groupe de l'Union centriste, **le Sénat avait étendu aux syndicats mixtes les possibilités de mise à disposition de services entre collectivités membres et établissements publics de coopération intercommunale.**

4. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

En première lecture, à l'initiative de M. Jean-Jacques Guillet, soutenue par sa commission des Lois et le Gouvernement, l'Assemblée nationale a substitué la condition d'une « bonne organisation des services » à celle d'un « d'intérêt économique » pour justifier d'un recours à la mise en commun de services entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

M. Marc-Philippe Daubresse, indique dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale que « *cette motivation, d'ordre plus juridique, met ainsi fin à une certaine ambiguïté du texte qui paraît fonder les relations entre l'EPCI et les communes membres sur des motivations relevant du marché et du secteur concurrentiel¹.* »

Dans un premier temps, sur proposition de sa commission des Lois et contre l'avis du Gouvernement, l'Assemblée nationale avait précisé que les conventions de mise à disposition de services conclues entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres seraient passées selon une procédure adaptée. Cette terminologie a en effet été substituée à celle de « marchés passés sans formalités préalables » par le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 instituant un nouveau code des marchés publics.

¹ Rapport n° 1435 (Assemblée nationale, douzième législature) – tome 1 – page 427.

Au cours d'une seconde délibération, elle a toutefois supprimé cet alinéa, sur proposition du Gouvernement soutenue par sa commission des Lois, après que M. Patrick Devedjian a déclaré avoir reçu une lettre de la Commission européenne indiquant que: « *l'hypothèse visée par l'article 113 du projet de loi relatif aux responsabilités locales n'est pas celle d'un transfert de compétences des communes vers un EPCI. [...] Dès lors, une convention ayant pour objet des prestations de services à titre onéreux passée entre un EPCI et l'une de ces communes membres est un marché de services au sens de cette directive.* » Le ministre délégué aux libertés locales a toutefois ajouté : « *il s'agit de relations organiques qui n'ont pas à entrer dans le cadre de la commande publique.* » Ces explications méritent d'être clarifiées.

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a par ailleurs :

- supprimé le II de cet article, par coordination avec l'insertion de ses dispositions à l'article 112 bis ;
- étendu aux syndicats mixtes ouverts composés de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale le bénéfice des dispositions relatives à la mise à disposition de services.

5. La position de la commission des Lois

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à opérer une **coordination** omise par l'Assemblée nationale en prévoyant que les services d'une commune peuvent être mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Compte tenu des explications peu claires fournies en première lecture, elle vous soumet en outre un **amendement d'appel** tendant à rétablir la disposition votée par le Sénat en première lecture selon laquelle les conventions de mise à disposition de services conclues entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres sont passées selon une procédure adaptée.

Il est en effet essentiel de mettre un terme à l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent placés les élus locaux. Votre commission considère que les relations entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres ne devraient pas relever du champ concurrentiel, sans quoi la coopération intercommunale perdrat singulièrement de son intérêt.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 113 **ainsi modifié**.

Article 113 ter (nouveau)

(art. 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Recrutement des directeurs généraux des services, des directeurs généraux des services techniques et des directeurs adjoints des établissements publics de coopération intercommunale

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Jacques Pélissard avec les avis favorables de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale afin d'autoriser le recrutement direct des directeurs généraux des services et directeurs généraux des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80.000 habitants et des directeurs adjoints des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 150.000 habitants, par analogie avec ce qui est actuellement prévu pour les communes.

M. Jacques Pélissard a indiqué qu'il s'agissait de « *permettre aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes et aux syndicats d'agglomération nouvelle de pourvoir à leurs emplois fonctionnels de direction par des contractuels dans les mêmes conditions que les communes de même importance démographique¹.* »

Le décret n° 88-545 du 6 mai 1988 pris pour l'application de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les personnes recrutées doivent remplir l'une des conditions suivantes :

- soit être titulaires d'un diplôme national sanctionnant une formation d'une durée totale au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat ou d'un titre ou diplôme homologué classé au niveau I-II par la commission d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique, ou d'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur étranger homologué, ou d'un diplôme équivalent figurant sur une liste établie par décret ;

- soit avoir exercé effectivement pendant cinq ans des fonctions du niveau de la catégorie A dans un établissement ou une administration publics ou avoir eu pendant la même durée la qualité de cadre au sens de la convention collective de travail dont elles relevaient.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 113 ter **sans modification**.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du 5 mars 2004 – page 2552.*

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, adopté sans modification par le Sénat en première lecture, 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.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a précisé que les délégations pourraient être consenties au bénéfice du président, des vice-présidents ou du bureau dans son ensemble.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 114 **sans modification**.

Article 116 bis (nouveau)

(art. L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales)

Communication aux maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale d'un rapport sur les flux financiers intervenant au sein de l'établissement

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Jean-Michel Fourgous contre l'avis de sa commission des Lois mais avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales afin d'obliger le président d'un établissement public de coopération intercommunale à adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, en sus du rapport retraçant l'activité de l'établissement et du compte administratif, une **communication sur les flux financiers intervenant au sein de l'établissement**.

Considérant que cette obligation alourdirait inutilement la tâche des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 116 bis.

Article 117

(art. L. 5211-19, L. 5212-29, L. 5212-1, L. 5212-30, L. 5214-26, L. 5215-22
L. 5215-7 du code général des collectivités territoriales)

**Retrait d'une commune d'un établissement public de coopération
intercommunale - Conséquence de ce retrait sur les syndicats
mixtes auxquels appartient cet établissement**

Cet article, adopté sans modification par le Sénat en première lecture, a pour objet, d'une part, de modifier les conditions de majorité requises pour le retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale, d'autre part, de régler les conséquences qu'emporte ce retrait sur l'appartenance de l'établissement à un syndicat mixte.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'assentiment du Gouvernement, un amendement rédactionnel présenté par sa commission des Lois.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 117 **sans modification**.

Article additionnel après l'article 117

(art. L. 5216-7-2 du code général des collectivités territoriales et 1638
quinquies du code général des impôts)

Retrait d'une communauté d'agglomération

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de permettre aux communes membres d'une communauté d'agglomération de s'en retirer pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'article 64 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » a donné au préfet la faculté d'autoriser des communes intégrées contre leur gré à une communauté d'agglomération après la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité, à l'occasion d'une extension de périmètre, à s'en retirer avant le 31 décembre 2004 pour adhérer à un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il ne concerne pas le cas des communautés d'agglomération créées *ex nihilo*.

La mesure proposée, inspirée du dispositif dérogatoire de retrait d'une communauté de communes, aurait un champ d'application plus large et serait de nature à faciliter la rationalisation des périmètres des communautés d'agglomération en permettant, notamment, à une commune de ne plus attendre le terme de la période d'unification des taux de taxe professionnelle pour se retirer de la communauté, ce qui est actuellement impossible.

Dans ce cas, l'accord des communes membres et de la communauté d'agglomération dont la commune se retire ne serait pas requis. Toutefois, différentes conditions devraient être respectées :

- la commune devrait engager une procédure d'adhésion à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- l'organe délibérant de cet établissement devrait avoir accepté la demande d'extension de son périmètre à cette commune ;

- le retrait serait subordonné à l'accord du préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale ;

- en aucun cas le retrait ne pourrait créer une enclave ou une discontinuité territoriale dans le périmètre de la communauté d'agglomération ;

Pour ne pas déséquilibrer les ressources fiscales de la communauté d'agglomération dont le périmètre serait réduit, l'organe délibérant de cette dernière aurait la faculté de voter un nouveau taux moyen pondéré de taxe professionnelle unique. Une nouvelle durée d'unification serait alors fixée en fonction des écarts de taux effectivement constatés dans les communes membres. En effet, le retrait d'une commune dont les bases de taxe professionnelle sont importantes peut engendrer une perte de ressources non négligeable pour la communauté dans la mesure où l'évolution du taux de taxe professionnelle unique demeure encadrée et limitée.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer après l'article 117.

Article 117 ter (nouveau)

(art. L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales)

Compétence du préfet pour autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI à fiscalité propre en cas de refus d'une commune

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Gérard Vignoble et de sa commission des Lois, après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, a pour objet de modifier l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au préfet d'autoriser l'adhésion d'une ou de plusieurs communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune.

En l'état actuel du droit, le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale peut être étendu à de nouvelles communes, par arrêté préfectoral dans trois cas :

- soit à la demande des conseils municipaux des communes nouvelles, la modification étant alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ;

- soit sur l'initiative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, la modification étant alors subordonnée à l'accord du ou des conseils municipaux dont l'admission est envisagée ;

- soit sur l'initiative du représentant de l'Etat, la modification étant alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement et des conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée.

Dans tous les cas l'extension de périmètre est subordonnée à l'absence d'opposition de plus du tiers des conseils municipaux des communes membres qui, depuis l'article 65 de la loi n° 2003-590 du 3 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, doivent représenter au moins la moitié de la population de ces communes. Toutefois, ce pouvoir de blocage n'existe pas pour l'adhésion de communes à une communauté urbaine qui, en vertu de l'article L. 5215-40, nécessite uniquement l'accord de la commune candidate à l'adhésion et du conseil de communauté.

Dans un objectif de simplification, l'article 117 bis du présent projet de loi, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue M. Dominique Braye et voté conforme par l'Assemblée nationale, tend à subordonner l'adhésion d'une nouvelle commune aux conditions de majorité requises pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale¹.

Quand bien même ces conditions de majorité seraient réunies, l'extension de périmètre devrait respecter la règle selon laquelle les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent former un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Le présent article tend à permettre au représentant de l'Etat et à lui seul de déroger à ce principe de la continuité territoriale, afin d'encourager le développement de la coopération intercommunale. En l'état actuel du droit, en

¹ *L'adhésion d'une nouvelle commune serait ainsi subordonnée à l'accord de la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population concernée ou les deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant la moitié de la population concernée, cette majorité devant en outre nécessairement comprendre, pour les syndicats de communes et les communautés de communes, la commune dont la population est supérieure au quart de la population totale et, pour les communautés d'agglomération, la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale, ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.*

effet, l'adhésion à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'une commune dont le territoire ne jouxte pas le périmètre de l'établissement peut être empêchée par le refus, auquel il ne peut être passé outre, du conseil municipal de la commune enclavée.

M. Jacques Pélissard a déclaré en séance publique : « *La commission de l'intercommunalité et le bureau de l'AMF, dont vous connaissez le pluralisme, monsieur le ministre, ont considéré qu'il était préférable de permettre la conjugaison des deux libertés, liberté pour une commune de rester isolée, et liberté pour une commune d'adhérer, quitte à créer une enclave, limitée à une unité communale. Le seul inconvénient, c'est précisément la persistance d'une enclave, mais ce serait limité à une commune et ce serait vraisemblablement transitoire, vu l'attractivité de l'EPCI et l'exemplarité de son fonctionnement, et l'on peut espérer à terme l'adhésion volontaire de cette commune*¹. »

La dérogation prévue par le présent article ne fait pas expressément référence au principe de continuité territoriale. Aussi, pour que l'objectif recherché puisse être atteint, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à préciser que l'adhésion de la commune peut être décidée par le préfet par dérogation aux articles L. 5214-1, L. 5215-1 et L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs la disposition proposée serait déplacée au sein de l'article L. 5211-18.

Elle vous propose d'adopter l'article 117 *ter ainsi modifié*.

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, adopté sans modification par le Sénat en première lecture, a pour objet d'autoriser la dissolution d'un syndicat mixte ouvert par arrêté préfectoral en l'absence d'accord de tous leurs membres.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'assentiment du Gouvernement, un amendement de précision présenté par sa commission des Lois.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 119 **sans modification**.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du 5 mars 2004 – page 2554.*

CHAPITRE V DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À L'INTERCOMMUNALITÉ

Article 120 A (nouveau) (art. L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales) **Taxe locale d'électricité**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Jean-Jacques Guillet avec l'accord de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de réécrire l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales afin de faciliter la perception de la taxe locale sur l'électricité par les syndicats de communes.

La taxe locale d'électricité est un impôt indirect, facultatif perçu au profit des communes, des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des départements. Son produit s'est élevé à 820 millions d'euros pour les communes et à 415 millions d'euros pour les départements en 2001.

Aux termes de l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il existe un syndicat de communes pour l'électricité, la taxe peut être établie et perçue par le syndicat au lieu et place des communes membres dont la population aggrégée au chef-lieu est inférieure à 2.000 habitants. Dans ce cas, lorsque les tarifs sont unifiés et la taxe correspondante fixée à un taux uniforme, celle-ci est recouvrée sans frais par le gestionnaire de réseau de distribution ou le fournisseur.

Le présent article tend à permettre aux syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité de se substituer à leurs communes membres pour l'établissement et la perception de la taxe locale sur l'électricité :

- de droit, sur simple délibération de leur organe délibérant, pour les communes dont la population est inférieure ou égale à 2.000 habitants ou les communes où ils la percevaient déjà au 1^{er} janvier 2003 ;

- par délibérations concordantes de l'organe délibérant et du conseil municipal pour les autres communes.

Le syndicat aurait la possibilité de reverser à une commune une fraction de la taxe perçue sur le territoire de cette dernière.

Enfin, dans les départements d'outre-mer, le syndicat pourrait dépasser le plafond fixé à l'article L. 2333-4 du code général des collectivités territoriales, dans la limite d'une fois et demie à la condition d'affecter le supplément correspondant à des opérations de maîtrise de la demande d'énergie concernant les consommateurs domestiques.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 120 A **sans modification**.

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.

En première lecture, sur proposition de notre collègue M. Daniel Hoeffel, des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, et de Mme Jacqueline Gourault, le Sénat avait, avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, permis aux communes de transférer à une communauté de communes la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire, sans devoir lui confier également l'animation de ces équipements pour la rendre éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée.

Sur proposition de nos collègues MM. Daniel Hoeffel, Dominique Braye, des membres du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, apparentés et rattachés, de Mme Jacqueline Gourault et des membres du groupe de l'Union centriste, il avait en outre prévu que, parmi les compétences proposées aux communautés de communes souhaitant être éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, celle portant sur les actions de développement économique devrait être subordonnée à la définition d'un intérêt communautaire. En l'absence d'une telle précision, c'est l'intégralité de la compétence portant sur les actions de développement économique qui doit actuellement être transférée à la communauté de communes. Or un tel degré d'intégration n'est exigé ni pour les communautés urbaines, ni pour les communautés d'agglomération.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois acceptée par le Gouvernement, **l'Assemblée nationale a supprimé l'aménagement rural de la liste des compétences devant être exercées par une communauté de communes pour être éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée**, en raison de l'imprécision de cette notion.

Votre commission 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, adopté sans modification par le Sénat en première lecture, comporte diverses dispositions relatives à l'intercommunalité ayant pour objet de combler des vides juridiques et de corriger des erreurs matérielles.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'assentiment du Gouvernement, un amendement de précision présenté par sa commission des Lois.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 121 **sans modification**.

Article 121 ter

(art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales)

Compétences en matière d'aménagement rural des communautés de communes à dotation globale de fonctionnement bonifiée

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue M. Dominique Braye avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, avait pour objet de modifier l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales afin de subordonner à la définition d'un intérêt communautaire l'exercice de la compétence d'aménagement rural des communautés de communes éligibles à la majoration de la dotation globale de fonctionnement.

L'Assemblée nationale l'a supprimé en première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, par coordination avec la suppression de l'aménagement rural de la liste des compétences devant être exercées par une communauté de communes pour être éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, opérée à l'article 120.

Votre commission vous propose de **maintenir la suppression** de l'article 121 *ter*.

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.

En première lecture, le **Sénat** avait adopté trois amendements :

- le premier, présenté par notre collègue M. Daniel Hoeffel et adopté avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, tendait à prévoir, pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique créés à compter de la date de publication de la loi que le montant de l'attribution de compensation, ainsi que les conditions de sa révision, pourraient être fixés librement, sous réserve, non plus d'un accord à l'unanimité du conseil communautaire, mais d'un accord de tous les conseils municipaux à la majorité simple ;

- le second, également présenté par notre collègue M. Daniel Hoeffel et également adopté avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, avait pour objet de prévoir, pour les établissements publics de coopération intercommunale existant à la date de publication de la présente loi, d'une part, que le principe d'une révision de l'évaluation des charges déjà transférées reposerait, non plus sur une délibération du conseil communautaire à la majorité des deux tiers, mais sur des délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres de l'établissement prises à la majorité qualifiée, d'autre part, par cohérence avec le précédent amendement, que le montant de l'attribution de compensation, ainsi que les conditions de sa révision, pourraient être fixés librement, non plus sur le fondement d'une décision à l'unanimité du conseil communautaire, mais sur la base de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres prises dans un délai de trois ans suivant la date de publication de la loi ;

- le troisième amendement était d'ordre rédactionnel.

Entre temps, l'article 63 de la loi de **finances rectificative pour 2003** a prévu que le montant de l'attribution de compensation, les conditions et la date d'effet de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes des neuf dixième au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des quatre cinquièmes de la population, ou des quatre cinquièmes des conseils municipaux représentant les neuf dixième de la population.

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, la commission des Lois de l'**Assemblée nationale** a estimé que cette condition de majorité introduite par la loi de finances rectificative pour 2003 était inédite en matière de droit de l'intercommunalité et pouvait conduire à ce qu'une commune centre soit totalement privée de l'attribution de compensation, si la totalité des petites communes le décidaient ainsi.

Aussi, à son initiative, l'Assemblée nationale a-t-elle rétabli la rédaction initiale du projet de loi prévoyant que le montant de l'attribution de compensation devrait être déterminé par le conseil communautaire à l'unanimité de ses membres.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des Lois, a estimé que l'exigence de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, posée par le Sénat lors de l'examen en première lecture du présent article allongerait inutilement la procédure.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré un paragraphe II bis aux termes duquel, lorsque des communes ont décidé, soit directement, soit dans le cadre d'un syndicat intercommunal, de répartir entre elles les recettes de taxe professionnelle générées par les entreprises implantées sur une zone d'activités intercommunale, en application de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, la communauté bénéficiaire de la taxe professionnelle d'agglomération se trouve substituée de plein droit à ces accords de partage de ressources fiscales, l'attribution de compensation versée par la communauté étant en conséquence majorée ou diminuée selon le cas de ces recettes de taxe professionnelle.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 123 **sans modification**.

Article 123 bis (nouveau)

(art. 1609 nonies C du code général des impôts)

Révision de l'attribution de compensation

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Jacques Pélissard avec l'accord du rapporteur de la commission des Lois mais contre l'avis du Gouvernement, a pour objet de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique de prendre en compte dans le calcul de l'attribution de compensation les versements conventionnels de taxe professionnelle depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale et non plus à compter de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Le problème auquel ces dispositions tentent de répondre est le suivant.

- les communes sur le territoire desquelles un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle a créé une zone d'activité perçoivent l'intégralité des recettes de taxe professionnelle procurées par les entreprises qui y sont installées ;

- la plupart du temps, elles lui reversent, par voie conventionnelle, une partie de ces recettes afin de lui permettre de financer les charges induites par la création et la gestion de la zone d'activité ;

- lorsque l'établissement public de coopération intercommunale décide de passer à la taxe professionnelle unique, il doit leur verser une attribution de compensation ;

- jusqu'à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant de l'attribution de compensation correspondait au seul montant des ressources procurées aux communes par la taxe professionnelle avant le passage à la taxe professionnelle unique ;

- depuis, il est calculé déduction faite des reversements antérieurement pratiqués par les communes ;

- dès lors, les communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique créés avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la démocratie de proximité bénéficient d'une attribution de compensation dont le montant peut être considéré comme surévalué.

L'objet du présent article est de permettre aux organes délibérants de ces établissements publics de coopération intercommunale non pas de demander à leurs communes membres de leur restituer les sommes perçues depuis 2000 mais de réviser le montant de leur attribution de compensation.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 123 bis **sans modification**.

Article 124

(art. 1609 nonies C du code général des impôts)

Dotation de solidarité communautaire

Cet article a pour objet de modifier l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts afin de renforcer le caractère péréquateur de la dotation de solidarité communautaire d'assouplir les conditions de son attribution et de permettre, sous certaines conditions, à des établissements publics de coopération intercommunale non limitrophes d'en bénéficier.

Dans sa rédaction initiale, la dotation comprenait deux enveloppes réparties, l'une 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, l'autre, pour le solde, librement.

En première lecture, sur proposition de notre collègue M. Jean-Pierre Sueur, le **Sénat** avait, avec l'avis favorable de votre commission des Lois mais contre l'avis du Gouvernement, supprimé l'adverbe « prioritairement » afin d'accentuer le caractère péréquateur de la dotation.

A l'initiative de votre commission des Finances et avec les avis favorables de votre commission des Lois et du Gouvernement, il avait :

- permis aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité mixte qui n'avaient pas, avant leur transformation, opté pour l'institution d'une dotation de solidarité communautaire, d'en créer une ;

- rétabli la faculté offerte par le droit en vigueur mais supprimée par le projet de loi à un établissement public de coopération intercommunale de verser une dotation de solidarité communautaire aux établissements publics de coopération intercommunale limitrophes.

En première lecture, à l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Finances et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a récrit cet article afin de supprimer, d'une part, le dispositif de double enveloppe régissant la répartition de la dotation de solidarité communautaire, d'autre part, la possibilité, introduite par le Sénat, de cumuler le dispositif de fiscalité mixte et la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire.

Dans un souci de conciliation, votre commission 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.

En première lecture, sur proposition de notre collègue M. Daniel Hoeffel et avec l'accord de votre commission des Lois et du Gouvernement, le Sénat avait subordonné le versement d'un fonds de concours entre une commune et l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient à l'accord express du conseil municipal et de l'organe délibérant.

Sur proposition de votre commission des Finances et après un avis favorable de votre commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, il avait supprimé toute restriction au versement d'un fonds de concours entre une commune et l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient alors que, dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait que les fonds de concours devaient revêtir un caractère exceptionnel et n'intervenir qu'en complément d'un financement assuré majoritairement par leur bénéficiaire.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois, de sa commission des Finances et des membres du groupe socialiste l'**Assemblée nationale** a en premier lieu, avec l'accord du Gouvernement, maintenu la possibilité offerte par le droit en vigueur de financer des dépenses de fonctionnement par voie de fonds de concours.

Compte tenu de l'élargissement des possibilités de versement des fonds de concours entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, le Sénat avait accepté qu'ils ne puissent concerner que la réalisation et non le fonctionnement d'équipements.

Il est vrai cependant que les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont la possibilité de confier à leurs communes membres la gestion d'équipements intercommunaux et réciproquement. L'article 125 *septies* du présent projet de loi, inséré par le Sénat en première lecture, tend à étendre cette faculté aux communautés de communes. Dès lors, le versement de fonds de concours au gestionnaire de l'équipement pour lui donner les moyens d'en assurer le fonctionnement peut sembler légitime.

Sur proposition de sa commission des Lois et de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a en second lieu rétabli les dispositions du projet de loi initial prévoyant que le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée par leur bénéficiaire.

Dans un souci de conciliation, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de permettre le versement de fonds de concours entre une commune et l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient, dès lors que leur montant n'excède pas la part de financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire.

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 doit en effet être 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. 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 vous propose d'adopter l'article 125 **ainsi modifié**.

Article 125 bis
(art. L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales)
**Exonération des prestations de services effectuées
par les communautés urbaines et les communautés d'agglomération
de toutes formalités préalables**

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue M. Daniel Hoeffel, avait pour objet d'exonérer les conventions conclues entre une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération et ses communes membres pour la gestion d'équipements relevant de leurs compétences, en application de l'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales, des règles de passation des marchés publics.

L'Assemblée nationale l'a supprimé en première lecture, sur proposition du Gouvernement, au bénéfice des explications fournies par M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales. Ce dernier a en effet assuré que ces conventions se situent dans le cadre des « *relations organiques de deux collectivités* », « *sont en dehors en dehors du champ du droit de la commande publique* » et que « *l'adoption de l'article 125 bis créerait une ambiguïté par rapport au droit communautaire¹.* »

L'article 125 *septies* du présent projet de loi, inséré par le Sénat en première lecture, tend à ouvrir aux communautés de communes la faculté de conclure avec leurs communes membres des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions. En dépit des explications fournies par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a confirmé la précision selon laquelle ces conventions seraient conclues selon une procédure adaptée.

Dès lors, afin de clarifier le débat et dans l'attente des explications du Gouvernement, votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **rétablir l'article 125 bis**, sous réserve d'une précision rédactionnelle.

Article 125 ter
(art. L. 1114-4-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)
**Adhésion de collectivités territoriales étrangères à un syndicat mixte -
District européen**

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de nos collègues MM. Pierre Mauroy et Jean-Claude Gaudin, a pour objet de permettre aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de constituer des syndicats mixtes avec des collectivités territoriales étrangères et à ces dernières d'adhérer à des syndicats mixtes existants. Toutefois, les collectivités étrangères, ou leurs groupements ne pourraient détenir séparément ou à plusieurs plus de la moitié des sièges.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du 5 mars 2004 – page 2559.*

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements sont actuellement autorisés :

- à conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France (article L. 1114-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- à constituer, avec les collectivités locales d'Etats membres de l'Union européenne, des groupements d'intérêts publics (GIP), afin de réaliser des projets et des programmes de coopération interrégionale et transfrontalière (article L. 1114-2 du code général des collectivités territoriales), ainsi que pour mettre en œuvre des politiques concertées de développement social urbain (article L. 1114-3 du code général des collectivités territoriales) ;

- à participer, avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, au capital de sociétés d'économie mixte locales, afin de réaliser des opérations d'aménagement et de construction, en vue de l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou de l'exercice d'une activité d'intérêt général (article 1522-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- à adhérer à un organisme public de droit étranger ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne (article L. 1114-4 du code général des collectivités territoriales).

Selon les auteurs de l'amendement, le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière est inadapté à la montée en puissance des projets transfrontaliers :

- les groupements d'intérêt public sont, en effet, un outil d'une durée limitée et permettent de mener des actions de coopération ponctuelles. Depuis 1992, un seul GIP à vocation transfrontalière aurait été créé.

- les sociétés d'économie mixte locales sont peu utilisées, car elles nécessitent de réunir un capital à la fois public et privé et leur objet est limité à des activités de nature commerciale

M. Jean-Pierre Balligand a expliqué que l'objectif recherché était de « *pouvoir disposer d'une structure juridique permettant de gérer de manière dynamique l'INTERREG, qui concerne les régions frontalières du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie, relevant de la même structure.* »

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a entièrement réécrit ces dispositions afin d'instituer un outil juridique spécifique à la coopération transfrontalière dénommé « district européen », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La création de ce groupement local de coopération transfrontalière serait autorisé par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où il aurait son siège.

« Sauf stipulation internationale contraire », il serait soumis au même régime juridique que les syndicats mixtes. Cette précision, qui résulte d'un sous-amendement du Gouvernement a pour objet de tenir compte du fait que le régime de droit commun des syndicats mixtes est en partie inadapté à la nature même de la coopération transfrontalière.

En effet, déclarait M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, « *comment lever des taxes auprès d'une collectivité de droit étranger ? Comment traiter le cas particulier des syndicats mixtes transfrontaliers formés de communes et s'engageant dans une procédure de fusion avec un EPCI à fiscalité propre ? Comment rendre compatibles les règles de majorité qualifiée d'un syndicat mixte fermé avec l'esprit d'unanimité de la coopération transfrontalière ? A l'heure actuelle, les GLCT sont assimilés à la forme juridique du droit français qui est le moins éloigné, le syndicat mixte, sous réserve des spécificités de fonctionnement prévues par la convention de coopération transfrontalière de référence. Dans l'attente d'un instrument juridique plus adapté à caractère communautaire, il apparaît important de pérenniser ce qui fonctionne déjà actuellement dans les GLCT sans figer un dispositif juridique¹.* »

Votre commission vous propose d'adopter l'article 125 *ter sans modification*.

Article 125 quater A (nouveau)

(art. L. 5722-8 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Perception de la taxe locale sur l'électricité par des syndicats mixtes

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de MM. Jean-Marie Sermier et Jean-Jacques Guillet avec l'accord de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet d'insérer un article L. 5722-8 dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre aux syndicats mixtes composés exclusivement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale de percevoir la taxe locale sur l'électricité.

M. Jean-Jacques Guillet a souligné qu'il s'agissait ainsi de donner une base légale à des pratiques actuelles.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 125 *quater A sans modification*.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du 5 mars 2004 – page 2560.*

Article 125 quater

(art. 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980)

Conventions de partage de taxe professionnelle ou de taxe foncière entre établissements publics de coopération intercommunale ou établissements publics de coopération intercommunale et communes

Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de nos collègues MM. Gérard Collomb et Jean-Claude Gaudin, a pour objet de modifier les articles 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité locale afin d'autoriser la signature de conventions de partage de taxe professionnelle ainsi que de taxe foncière sur les propriétés bâties entre établissements publics de coopération intercommunale ou entre établissements publics de coopération intercommunale et communes. Ils seraient ainsi en mesure de répartir les retombées fiscales des projets financés en commun sur le territoire de l'un des signataires.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'accord du Gouvernement, un amendement de coordination présenté par sa commission des Lois.

Votre commission vous soumet **trois amendements de précision** et vous propose d'adopter l'article 125 *quater* **ainsi modifié**.

Article 125 quinquies (nouveau)

(art. L. 2122-35, L. 3223-30 et L. 4135-30)

du code général des collectivités territoriales)

Honorariat

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de MM. Michel Piron et Bruno Bourg-Broc, contre l'avis de sa commission des Lois mais avec l'accord du Gouvernement a pour objet de modifier les articles L. 2122-35, L. 3123-30 et L. 4135-30 du code général des collectivités territoriales afin de permettre à des élus ayant exercé leur mandat dans différentes collectivités territoriales d'en obtenir l'honorariat.

Aux termes de l'article L. 2122-35 du code général des collectivités territoriales, l'honorariat peut être conféré aux anciens maires, aux maires délégués et aux adjoints qui ont exercé des fonctions municipales pendant au moins dix-huit années. Cette distinction, accordée par le représentant de l'Etat dans le département, est subordonnée à l'exercice, dans une seule commune, des fonctions précitées. Dès lors, un élu municipal ayant exercé des fonctions électives pendant les dix-huit années requises mais dans plusieurs collectivités ne peut y prétendre à l'honorariat.

Les intéressés doivent adresser au préfet une demande avec justification à l'appui détaillant le lieu et les périodes pendant lesquelles ils ont exercé leurs fonctions municipales.

L'honorariat ne peut être refusé ou retiré par le préfet que si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité. Il n'est assorti d'aucun avantage financier.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a inséré deux articles L. 3123-30 et L. 4135-30 dans le code général des collectivités territoriales, afin de permettre au représentant de l'Etat dans le département ou dans la région de conférer l'honorariat aux anciens conseillers généraux et régionaux ayant respectivement exercé leurs fonctions électives pendant dix-huit et quinze années dans la même collectivité.

Lors de la discussion de la proposition de loi relative à la démocratie locale, le 18 janvier 2001, le Sénat avait déjà modifié l'article L. 2122-35 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir la prise en compte de fonctions municipales exercées dans plusieurs communes pour l'obtention de l'honorariat des maires, maires délégués et adjoints.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 125 *quinquies sans modification.*

Article 125 sexies (nouveau)

(art. L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales)

Incompatibilité des fonctions de secrétaire général, directeur ou directeur adjoint d'un établissement public de coopération intercommunale avec le mandat de conseiller municipal d'une commune membre

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de M. Philippe Vuilque et de sa commission des Lois, soutenue par le Gouvernement, a pour objet de compléter l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales afin d'instituer une incompatibilité entre les fonctions de secrétaire général, de directeur ou de directeur adjoint d'un établissement public de coopération intercommunale et le mandat de conseiller municipal d'une commune membre.

M. Philippe Vuilque a indiqué qu'il s'agissait de réparer un oubli de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et souligné qu'un tel cumul entre fonction exécutive et mandat local conduisait à une véritable confusion des pouvoirs, néfaste à un fonctionnement sain des institutions.

Considérant que la question des incompatibilités doit faire l'objet d'une réflexion d'ensemble, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 125 *sexies*.

Article 125 septies (nouveau)

(art. L. 5214-16-1 nouveau du code général des collectivités territoriales)

**Conventions de gestion de certains équipements
entre les communautés de communes et leurs communes membres**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de M. René Dosière et de sa commission des Lois après un avis de sagesse du Gouvernement, a pour objet d'insérer un article L. 5214-16-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre aux communautés de communes de conclure avec leurs communes membres des conventions pour la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions selon une procédure adaptée.

L'article 125 *bis*, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de notre collègue M. Daniel Hoeffel, prévoyait des dispositions analogues pour les conventions conclues entre les communautés urbaines ou une communauté d'agglomération et leurs communes membres pour la gestion d'équipements relevant de leurs compétences. Il a été supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture.

Par coordination avec le rétablissement de l'article 125 *bis*, votre commission vous propose d'adopter l'article 125 *septies sans modification*.

Article 125 octies (nouveau)

(art. L. 5221-1 et L. 5221-2 du code général des collectivités territoriales)

Ententes et conventions entre communes, établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes - Conférences sur les questions d'intérêt commun

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de MM. Alain Gest et Gérard Vignoble après un avis favorable de sa commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, a pour objet de réécrire les articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du code général des collectivités territoriales afin d'étendre aux établissement public de coopération intercommunales et aux syndicats mixtes la possibilité actuellement reconnue aux communes de passer des ententes et de débattre de questions d'intérêt commun au sein de conférences.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 5221-1 du code général des collectivités territoriales dispose en effet, d'une part, que deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs communes respectives, d'autre part, qu'ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Aux termes de l'article L. 5121-2, les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil municipal est représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres désignés au scrutin secret. Le représentant de l'Etat dans le département peut assister à ces conférences si les communes intéressées le demandent. Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés.

La réécriture proposée consiste à faire explicitement référence aux organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale et de syndicats mixtes.

Il s'agirait moins d'une extension que d'une confirmation de la possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, de bénéficier des facultés reconnues aux communes.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 125 *octies sans modification.*

Article 125 nonies (nouveau)

(art. 1607 bis du code général des impôts,
art. 97 de la loi de finances pour 1998, art. 88 de la loi de finances pour 2001
et art. 37 de la loi de finances rectificative pour 2002)

Taxe spéciale d'équipement

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Finances avec l'accord de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de fixer à 20 euros par habitant le plafond de la taxe spéciale d'équipement que les établissements publics fonciers locaux peuvent instituer pour financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.

Créés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme, les établissements publics fonciers locaux n'ont pas eu l'ampleur escomptée en raison, notamment, des conditions requises pour leur création. Dans les années 1990, deux établissements seulement ont été créés :

- le premier, créé le 29 décembre 1992 dans le Puy-de-Dôme par transformation d'un syndicat mixte d'action foncière lui-même créé le 11 février 1976 sur l'initiative du conseil général du Puy-de-Dôme et des communes de l'agglomération clermontoise, compterait actuellement 395 communes et 32 établissements publics de coopération intercommunale ;

- le second est l'établissement public foncier d'Argenteuil-Bezons, créé le 5 janvier 1994 sur le périmètre de ces deux communes.

Pourtant, l'utilité de cet outil au service des politiques foncières locales n'est pas remise en cause. En effet, la question du foncier constitue un des enjeux cruciaux dans la conduite de toute politique d'aménagement ou de protection de l'espace et d'accompagnement du renouvellement urbain. Par ailleurs, l'action foncière publique évolue et prend une place sans cesse croissante dans le champ des compétences intercommunales.

Aussi l'article 28 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a-t-il donné aux EPFL un nouveau cadre juridique reposant sur quatre principes constitutifs :

- l'unanimité au moment de la création de l'établissement ;
- l'adhésion des établissements publics de coopération intercommunale compétents simultanément en matière de schéma de cohérence territoriale, de zone d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat ;
- la participation possible de la région et du département ;
- la constitution d'une assemblée générale où tous les membres de l'établissement sont représentés, compétente pour voter la taxe spéciale d'équipement et élire le conseil d'administration.

Depuis 2002, quatre nouveaux établissements ont été créés :

- l'établissement public foncier de La Réunion, le 16 septembre 2002 sur le territoire de deux communautés d'agglomérations et de neuf communes ;
- l'établissement public foncier local de la région grenobloise, le 31 octobre 2002 sur le territoire de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-métropole ;
- l'établissement public foncier local des collectivités de Côte-d'Or, le 18 juillet 2003 sur le territoire de la communauté d'agglomération dijonnaise ;
- l'établissement public foncier local du département de la Haute-Savoie, le 23 décembre 2003 sur le territoire de six communautés de communes et trois communes.

Les établissements publics fonciers locaux sont soumis au régime fiscal des établissements publics à caractère industriel et commercial. Leur activité est financée par les contributions qui leur sont accordées par l'État, les collectivités locales et les établissements publics ainsi que toutes autres personnes morales publiques ou privées intéressées, les emprunts et les produits de gestion des biens et de leur cession

Les établissements publics fonciers locaux peuvent également percevoir une taxe spéciale d'équipement, prévue par l'article 1607 bis du code général des impôts, dont le produit est arrêté chaque année dans les limites d'un plafond fixé par une loi de finances.

Le montant est réparti entre toutes les personnes morales ou physiques assujetties aux quatre taxes locales. La ventilation s'effectue selon les dispositions de l'article 1636 B octies du code général des impôts, c'est-à-dire proportionnellement au produit de l'année précédente de chacune de ces taxes sur l'ensemble des communes et des établissements de coopération intercommunale situés dans le périmètre de compétence de l'établissement.

La perception de la taxe spéciale d'équipement peut permettre à un établissement de constituer plus rapidement ses fonds propres, surtout dans les premières années d'activité.

Dans un souci de simplicité et afin de mettre sur un pied d'égalité l'ensemble des établissements publics fonciers locaux, le présent article tend à prévoir que le produit de la taxe spéciale d'équipement est arrêté chaque année par l'établissement dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 125 *nonies sans modification.*

TITRE IX BIS MESURES DE SIMPLIFICATION (*division et intitulé nouveaux*)

Inséré par l'Assemblée nationale en première lecture, ce titre comporte un seul article tendant à habiliter le Gouvernement à prendre de nouvelles ordonnances destinées à simplifier le droit.

Par coordination avec la suppression de cet article, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** du titre IX bis.

Article 125 decies (nouveau)

Habilitation du Gouvernement à simplifier par ordonnance les règles d'engagement des travaux et des enquêtes publiques

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour faciliter l'engagement des travaux menés par les collectivités territoriales et alléger les règles applicables aux procédures d'enquête publique.

Ces dispositions figurent à l'article 42 du projet de loi de simplification du droit, adopté par l'Assemblée nationale le 10 juin 2004, qui constitue le cadre idoine.

En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 125 *decies*.

TITRE X DISPOSITIONS FINALES

Article additionnel avant l'article 126 A

(art. L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de l'obligation de remplacer les délégués de la commune dans les organismes extérieurs après l'élection d'un nouveau maire

Votre commission vous soumet un **amendement** ayant pour objet de supprimer l'obligation de remplacer les délégués de la commune dans les organismes extérieurs après l'élection d'un nouveau maire.

L'article L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales qu'en cours de mandat du conseil municipal, une nouvelle élection du maire entraîne une nouvelle élection des adjoints et des délégués communaux dans les organismes extérieurs.

Cette obligation de procéder à une nouvelle élection des délégués, introduite par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, a des conséquences particulièrement lourdes sur le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale notamment, lorsque leur président voit son mandat de déléguer expirer à l'occasion de cette réélection.

Les dispositions de l'article L. 2122-10 s'appliquant au président d'un établissement public de coopération intercommunale par renvoi législatif, une nouvelle élection de celui-ci provoque, outre le renouvellement du bureau, une nouvelle désignation des délégués de l'établissement public de coopération intercommunale au sein d'un syndicat mixte par exemple. Cela peut mettre fin au mandat exercé en tant que président de ce syndicat mixte par un délégué de l'établissement en question, nécessitant une fois encore une nouvelle désignation du président et du bureau.

Pour éviter de telles répercussions sur le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale, il est proposé de supprimer l'obligation de remplacer les délégués de la commune après l'élection du nouveau maire.

Cette suppression ne ferait pas obstacle à la possibilité pour le conseil municipal de modifier sa représentation dans les organismes extérieurs, s'il le juge utile, en application de l'article L. 2121-33 du code général des collectivités territoriales.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** que votre commission vous propose d'insérer avant l'article 126 A.

Article 126 A (nouveau)
(art. L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales)
**Délégation d'attributions du conseil municipal aux adjoints
et aux conseillers municipaux**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, tend à modifier l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que les décisions prises en application d'une délibération du conseil municipal ne doivent être signées par le maire que si la délibération le prévoit expressément, les autres décisions pouvant être signées par le délégué du maire.

Votre commission vous soumet un **amendement rédactionnel** et vous propose d'adopter l'article 126 A **ainsi modifié**.

Article 126 B (nouveau)
(art. L. 2123-11-2, L. 3123-9-2, L. 4135-9-2 et L. 2123-11-2
du code général des collectivités territoriales)
Allocation différentielle de fin de mandat

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet, d'une part, de prévoir le versement de l'**allocation différentielle de fin de mandat** à l'issue du renouvellement de l'assemblée délibérante et non plus à compter de la cessation individuelle du mandat local, d'autre part, de limiter le bénéfice de cette allocation aux adjoints ayant reçu délégation du maire dans les communes de 20.000 habitants au moins.

L'article 69 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ouvre la possibilité pour tout ancien maire d'une commune de plus de 1.000 habitants, adjoint d'une commune de plus de 20.000 habitants, président de conseil général ou régional, vice-président de ces mêmes assemblées ayant reçu délégation du président, de percevoir une allocation de fin de mandat à l'issue du mandat exercé.

La perception de cette allocation est subordonnée à plusieurs conditions : l'intéressé doit avoir abandonné son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat électif, il doit par ailleurs à l'issue de celui-ci avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction précédemment perçues ou être inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi.

Cette allocation est de nature différentielle, son montant étant au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle préalablement perçue et l'ensemble des ressources que perçoit le demandeur à l'issue du mandat. En application de l'article L. 1621-2 du code général des collectivités territoriales, la liquidation de cette allocation est assurée par un fonds de financement alimenté par les cotisations des collectivités de plus de 1.000 habitants

Deux décrets d'application précisent le taux de cotisation des collectivités et de leurs groupements ainsi que les modalités de perception de l'allocation.

Les restrictions proposées par le présent article risquent d'être sources d'injustice. Ainsi, un élu contraint de démissionner pour raisons de santé serait privé du bénéfice de l'allocation.

Votre commission vous soumet donc un **amendement** ayant pour objet de prévoir que **l'allocation différentielle doit être versée à l'issue du mandat sauf lorsqu'il y a été mis fin en application des règles interdisant le cumul des mandats.**

Elle vous propose d'adopter l'article 126 B **ainsi modifié**.

Article 126 C (nouveau)

(art. L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales)

Qualification juridique de la régie dotée de la personnalité morale

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois avec l'accord du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales afin de spécifier qu'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière a le statut d'établissement public local.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 126 C **sans modification**.

Article 126 D (nouveau)
(art. L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales)
**Indemnisation des conseillers d'arrondissement
ayant reçu délégation de fonction du maire**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de sa commission des Lois avec l'accord du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon auxquels le maire d'arrondissement délègue une partie de ses fonctions de percevoir une indemnité.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 126 D **sans modification**.

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.

Dans sa rédaction initiale, deux réserves étaient prévues, la première tenant aux dispositions relevant de la loi de finances, la seconde aux dispositions spécifiques à certains articles.

En application de la première réserve, l'entrée en vigueur des transferts de compétences et de personnels serait subordonnée 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.

La seconde réserve permet de prévoir des dates d'entrée en vigueur différentes selon les articles.

En première lecture, sur proposition de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat avait prévu l'entrée en vigueur dès la publication de la loi des dispositions du titre IX consacrées aux communes et à l'intercommunalité.

En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté que les décrets d'application prévus par la loi pourraient être pris dès sa publication.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 126 **sans modification**.

Article 127 (nouveau)
Conférence régionale territoriale

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition de M. Jacques Barrot avec l'accord de sa commission des Lois et du Gouvernement, a pour objet de modifier l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales afin de créer une instance de concertation entre les régions, d'une part, les départements et les communautés urbaines situés sur leur territoire, d'autre part, dénommée conférence des exécutifs ou conférence régionale territoriale.

Le dispositif proposé laisse de côté les communes, les communautés de communes et les communautés d'agglomération. De surcroît, rien n'empêche les élus locaux de se réunir s'ils le souhaitent afin de coordonner leurs décisions. Inversement, créer une structure supplémentaire ne sera d'aucune utilité en l'absence de volonté de coopération.

Ainsi, en **Corse**, les **structures de concertation** mises en place par la loi générale de décentralisation de 1982 (commission d'harmonisation des investissements) et la loi du 22 janvier 2002 (commission de coordination des collectivités territoriales) **n'ont guère fonctionné**, à en croire le rapport de M. José Rossi présenté au nom de la commission spéciale chargée du suivi des réformes relatives à la Corse, adopté le 28 février 2003 par l'Assemblée de Corse.

En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement de suppression** de l'article 127.

Intitulé du projet de loi

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié l'intitulé du projet de loi en première lecture afin de faire référence non seulement aux responsabilités mais également aux libertés locales.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur, a souligné la nécessité de rappeler que la responsabilité est le corollaire de la liberté.

Convaincue par de tels propos, votre commission vous propose d'adopter **sans modification** l'intitulé du projet de loi.

*

* * *

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.