

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Examen des articles du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (n° 4406) (M. Bruno Questel, Mmes Elodie Jacquier-Laforge et Maina Sage, rapporteurs) ..... 2

Mardi

23 novembre 2021

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
présidente**



*La réunion débute à 21 heures 30.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.*

*La Commission poursuit l'examen des articles du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (n° 4406) (M. Bruno Questel, Mmes Elodie Jacquier-Laforge et Maina Sage, rapporteurs)*

**Article 14** (art. L. 360-1 [nouveau] et L. 571-7 et chapitre III du code de l'environnement, art. L. 5211-9-2 et L. 5842-4 du code général des collectivités territoriales et paragraphe 4 [nouveau] de la sous-section 4 de la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme) : *Création d'un pouvoir de police spéciale dans les espaces naturels protégés*

*Amendement CL1079 de M. Bruno Questel, rapporteur, et CL758 de la commission du développement durable (discussion commune).*

**M. Bruno Questel, rapporteur pour les titres I<sup>er</sup> à V.** L'amendement tire les conséquences de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite climat et résilience, promulguée après l'adoption par le Sénat du présent projet de loi. Son article 231 permet déjà au maire ou au préfet de réglementer ou d'interdire l'accès aux espaces naturels protégés. Il prévoit également une interdiction des atterrissages d'aéronefs motorisés à des fins de loisirs en zones de montagne, rendant ainsi caduques les dispositions du présent article.

Mon amendement reprend toutefois la proposition du Sénat qui ouvre la possibilité, pour les maires, de transférer, de façon facultative, ce nouveau pouvoir de police des espaces naturels protégés au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** Je suis favorable à l'amendement CL1079 et demande le retrait de l'amendement CL758.

*L'amendement CL758 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CL1079 et l'article 14 est ainsi rédigé.*

*En conséquence, les amendements identiques CL252 de M. Thibault Bazin, CL387 de Mme Marie-France Lorho, CL535 de M. Raphaël Schellenberger et CL1318 de M. Fabrice Brun tombent.*

**Après l'article 14**

*Amendement CL1381 de Mme Émilie Chalas.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Cet amendement prévoit le transfert automatique de certains pouvoirs de police administrative en matière environnementale au président du conseil de métropole. Je comprends l'objectif, mais il s'agit là de pouvoirs de police d'ultraproximité et je m'interroge donc sur la pertinence de les laisser aux maires, plutôt qu'aux présidents de métropoles.

En outre, sur le plan juridique, les transferts de pouvoir de police ne s'appliquent qu'en cas de transferts de compétences de la commune vers l'EPCI dans le domaine réglementé.

Enfin, le transfert de pouvoir de police que vous prévoyez est automatique, et non facultatif, ce qui me semble excessif. Demande de retrait.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CL1152 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Paul Molac.** Il s'agit de transférer des pouvoirs de police aux intercommunalités qui, avec les maires, en feraient la demande. En l'état du droit, c'est impossible.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Votre amendement est déjà satisfait par l'article L. 541-44 du code de l'environnement et le décret n° 2020-1573 du 11 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL1380 de Mme Émilie Chalas.*

**M. Rémy Rebeyrotte.** Il est défendu.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Défavorable.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Par solidarité, j'ai souhaité défendre ces amendements, mais vous avez raison de vous interroger sur l'unicité du pouvoir de police. La proximité est importante.

*L'amendement est retiré.*

**Article 14 bis** (art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) : *Dérogation aux règles régissant le financement des opérations dont les syndicats mixtes d'aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux sont maîtres d'ouvrage*

*Amendement CL1529 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit de conserver l'esprit de l'article 14 bis introduit par le Sénat, tout en le sécurisant juridiquement et en l'encadrant. L'amendement permet à un syndicat de parc naturel régional (PNR) et, plus largement, à un syndicat mixte fermé ou ouvert restreint, à un pôle métropolitain ou à un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de comptabiliser les concours financiers au budget du syndicat versés par ses membres, y compris les contributions exceptionnelles, comme des participations du maître d'ouvrage au financement des projets. Cela permettra d'assurer le financement des projets d'investissement des syndicats de PNR.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 14 bis modifié.*

**Article 14 ter** (art. L. 122-1 et L. 181-10 du code de l'environnement) : *Obligation de consultation du syndicat mixte d'aménagement et de gestion de parc naturel régional pour les plans et projets soumis à évaluation et autorisation environnementale*

*Amendement CL1066 de suppression de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je vous propose de supprimer cet article, qui vise à rendre obligatoire la consultation des PNR dans différentes procédures d'évaluation et d'autorisation environnementale.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 14 ter est supprimé.*

**Après l'article 14 ter**

*La commission rejette l'amendement CL1327 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier.*

### **TITRE III URBANISME ET LOGEMENT**

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous allons mettre aux voix les articles qui ont fait l'objet d'une délégation à la commission des affaires économiques.

**Article 15 (examen délégué)** (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : *Évolutions des modalités de détermination de la liste des communes exemptées de l'application des obligations SRU*

*La commission adopte successivement les amendements CL1429, CL1430, CL1431, CL1432 et CL1433 de la commission des affaires économiques.*

*Elle adopte l'article 15 modifié.*

**Après l'article 15 (examen délégué)**

*La commission adopte l'amendement CL1434 de la commission des affaires économiques.*

**Article 15 bis (examen délégué)** (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : *Pondération par typologie de prêt des logements intégrés au décompte SRU*

*La commission adopte l'amendement de suppression CL1435 de la commission des affaires économiques.*

*L'article 15 bis est supprimé.*

**Article 16 (examen délégué)** (art. L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation) : *Contrôle préfectoral renforcé sur le bon usage des ressources financières issues du prélèvement SRU*

*La commission adopte successivement les amendements CL1436, CL1437, CL1438 et CL1439 de la commission des affaires économiques.*

Elle **adopte** l'article 16 **modifié**.

**Article 17 (examen délégué)** (art. L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation) : *Suppression de la date butoir de mise en conformité avec les obligations SRU et différenciation du rythme de rattrapage selon les communes*

La commission **adopte** successivement les amendements CL1440, CL1441, CL1442, CL1443, CL1444, CL1445 et CL1446 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 17 **modifié**.

**Article 18 (examen délégué)** (art. L. 302-8-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : *Consécration législative du contrat de mixité sociale et capacité d'adapter l'échéancement du rattrapage des communes déficitaires*

La commission **adopte** successivement les amendements CL1447, CL1448, CL1449, CL1450, CL1451, CL1452, CL1453 et CL1454 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 18 **modifié**.

**Article 19 (examen délégué)** (art. L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Adaptation de la carence à la création du contrat de mixité sociale et instauration d'un taux de majoration minimal en cas de carence*

La commission **adopte** l'amendement CL1455 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 19 **modifié**.

**Article 19 bis (examen délégué)** (art. L. 210-1 du code de l'urbanisme) : *Suppression de l'exercice du droit de préemption par le préfet en cas d'arrêté de carence*

La commission **adopte** l'amendement CL1456 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 19 bis **modifié**.

**Article 20 (examen délégué)** (art. L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Suppression de la procédure d'aménagement des objectifs triennaux et des commissions départementales*

La commission **adopte** l'amendement CL1457 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 20 **modifié**.

**Article 20 bis (examen délégué)** (art. L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Co-présidence par un élu du comité régional de l'habitat de l'hébergement (CRHH)*

La commission **adopte** l'amendement CL1458 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 20 bis **modifié**.

**Article 20 ter (examen délégué)** (art. L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Élargissement des missions du comité régional de l'habitat de l'hébergement (CRHH)*

La commission **adopte** l'amendement de suppression CL1459 de la commission des affaires économiques.

L'article 20 ter est **supprimé**.

**Article 20 quater (examen délégué)** (art. L. 411-5-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Avis conforme du préfet de département et du maire sur le déconventionnement de logements sociaux par les bailleurs institutionnels*

La commission **adopte** l'article 20 quater **non modifié**.

**Article 20 quinques (examen délégué)** (art. L. 442-6-4 du code de la construction et de l'habitation) : *Rétablissement du lien entre le bail d'un logement social et celui de l'aire de stationnement associée dans les communes soumises à la loi SRU*

La commission **adopte** l'amendement de suppression CL1460 de la commission des affaires économiques.

L'article 20 quinques est **supprimé**.

**Article 20 sexies (examen délégué)** (art. L. 302-5-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : *Limitation de l'autorisation de construction des logements sociaux financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans les communes comptant déjà plus de 40 % de logements sociaux*

La commission **adopte** l'amendement de suppression CL1461 de la commission des affaires économiques.

L'article 20 sexies est **supprimé**.

**Article 20 septies (examen délégué)** : *Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les conséquences du zonage du financement des logements sociaux dans les communes soumises à la loi SRU*

La commission **adopte** l'amendement de suppression CL1462 de la commission des affaires économiques.

L'article 20 septies est **supprimé**.

**Article 21 (examen délégué)** (art. L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation) : *Élargissement de l'objet social de l'Association foncière Logement*

La commission **adopte** l'article 21 **non modifié**.

**Article 22 (examen délégué)** (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 111 et 114 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 et art. 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017) : *Renforcement des dispositifs de mixité sociale dans le logement social, accès au logement social des travailleurs des secteurs essentiels et report des réformes de la gestion en flux des réservations et de la cotation des demandes de logements sociaux*

*La commission **adopte** successivement les amendements CL1463, CL1464 et CL1465 de la commission des affaires économiques.*

*Elle **adopte** l'article 22 **modifié**.*

**Après l'article 22 (examen délégué)**

*La commission **adopte** successivement les amendements CL1466 et CL1467 de la commission des affaires économiques.*

**Article 22 bis A (examen délégué)** (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Exemption des logements réservés par les établissements publics de santé de la gestion en flux annuel des logements sociaux*

*La commission **adopte** l'article 22 bis A **non modifié**.*

**Après l'article 22 bis A (examen délégué)**

*La commission **adopte** l'amendement CL1468 de la commission des affaires économiques.*

**Article 22 bis B (examen délégué)** (art. L. 353-15, L. 411-3 et L. 442-6 du code de la construction et de l'habitation) : *Ouverture de la possibilité de changer le statut ou l'usage de logements locatifs sociaux faisant l'objet d'une opération de renouvellement urbain et suppression du droit au maintien dans le logement*

*La commission **adopte** l'amendement CL1469 de la commission des affaires économiques.*

*Elle **adopte** l'article 22 bis B **modifié**.*

**Article 22 bis (examen délégué)** (art. L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation) : *Réunion dématérialisée des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL)*

*La commission **adopte** l'article 22 bis **non modifié**.*

**Article 22 ter (examen délégué)** (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Ajout au contingent communal d'attribution de logements sociaux du reste des logements non réservés*

*La commission **adopte** l'amendement de suppression CL1470 de la commission des affaires économiques.*

*L'article 22 ter est **supprimé**.*

**Article 22 quater** (art. L. 441-1, L. 441-1-5 à L. 441-1-6, L. 441-2, L. 441-2-2 et L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation) : *Attribution des logements sociaux dans les résidences fragiles*

La commission **adopte** l'amendement de suppression CL1471 de la commission des affaires économiques.

L'article 22 quater est **supprimé**.

**Article 23 (examen délégué)** (art. 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) : *Prolongation de l'expérimentation relative à l'encadrement des loyers dans le cadre fixé par l'article 140 de la « loi ELAN »*

La commission **adopte** l'amendement CL1472 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 23 **modifié**.

**Après l'article 23 (examen délégué)**

La commission **adopte** successivement les amendements CL1473 et CL1627 de la commission des affaires économiques.

**Article 24 (examen délégué)** (art. 206 et 209 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) : *Prolongation des délais de mise en conformité des règlements de copropriété à propos de la consistance des lots transitoires et de la mention des parties communes spéciales ou à jouissance privative*

La commission **adopte** l'article 24 **non modifié**.

**Article 25 (examen délégué)** (art. L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 3641-5, L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales) : *Harmonisation des régimes de délégation de compétences de l'État entre les EPCI et les métropoles en matière de politique de logement et d'hébergement*

La commission **adopte** l'article 25 **non modifié**.

**Article 25 bis A (examen délégué)** : *Reconnaissance aux collectivités et à leurs groupements du statut d'autorités organisatrices de l'habitat*

La commission **adopte** l'amendement CL1474 de la commission des affaires économiques.

Elle **adopte** l'article 25 bis A **modifié**.

**Article 25 bis (examen délégué)** (art. L.5219-1 du code général des collectivités territoriales) : *Prorogation des conventions de délégation de compétences en matière de politique d'aide au logement et d'hébergement entre l'État et la Métropole du Grand Paris*

La commission **adopte** l'article 25 bis **non modifié**.

**Article 26 (examen délégué)** (art. L. 303-3 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : *Ouverture des opérations de revitalisation de territoire aux communes périphériques d'une intercommunalité polycentrée*

*La commission adopte l'article 26 non modifié.*

**Article 27** (art. L. 1123-1, L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2243-1, L. 2243-3, L. 2243-4, L. 6213-7, et L. 6313-7 du code général des collectivités territoriales) : *Biens sans maître et biens en état manifeste d'abandon*

*Amendement CL143 de M. Vincent Bru.*

**M. Vincent Bru.** Il s'agit de faciliter l'appropriation des biens sans maître par les communes. Dans la rédaction actuelle de l'article, le bien n'a pas de maître si « aucun successible ne s'est présenté » à la succession ou en l'absence de « propriétaire connu ».

La notion de « successible » et le fait que ce dernier doive se « présenter » semblent insuffisants. La vérification au fichier immobilier tenu par le service de la publicité foncière serait un critère objectif de vérification.

De même, de qui doit être « connu » le propriétaire ? L'ajout du terme « identifiable » permettrait de recourir au fichier d'état civil, aux matrices cadastrales ainsi qu'à tout document objectif, ce qui sécuriserait la procédure.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Votre amendement, intéressant, comporte deux parties. La première porte sur les biens en déshérence après un décès et pour lesquels personne ne se présente pour hériter. En l'état du droit, le régime des biens sans maître peut s'appliquer au bout de trente ans, lorsqu'aucun successible ne s'est présenté. Votre amendement propose de remplacer la notion de présentation du successible par une consultation du fichier immobilier. Après échange avec le Gouvernement, il apparaît que le dispositif actuel est plutôt satisfaisant. Par conséquent, j'émet un avis défavorable sur cette partie de l'amendement.

La deuxième partie de votre amendement porte sur les biens pour lesquels aucun propriétaire n'est connu et dont la taxe foncière n'est pas payée. La difficulté que rencontrent les communes pour identifier ces biens est réelle et la question que vous soulevez est pertinente et légitime. Toutefois, la solution que vous proposez ne me paraît pas de nature à résoudre la difficulté – elle la déplace au contraire. Vous proposez de remplacer le mot « connu » par « identifiable », ce qui n'est pas plus clair. Je vous invite à retirer votre amendement au profit de celui que j'ai déposé après l'article 27 – le CL967.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CL828 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Paul Molac.** Les régions méditerranéennes sont particulièrement exposées au risque d'incendie de forêt. Ainsi la Corse est-elle touchée en moyenne chaque année par plus de 2 500 incendies détruisant 21 000 hectares selon la base de données Prométhée et se déclenchant même en hiver, comme ce fut le cas dans la nuit du 3 au 4 janvier 2018. Dans le contexte actuel de changement climatique – et donc d'augmentation de la température moyenne – ainsi que de désertification rurale, le risque est extrêmement élevé dans les régions

déjà touchées par le phénomène, mais ce dernier peut largement se répandre à d'autres régions habituellement moins touchées.

Parmi les mesures juridiques de prévention des incendies, l'obligation de débroussaillage des parcelles par les propriétaires est très importante, notamment pour limiter la propagation des feux proches des habitations. En cas de défaillance du propriétaire, le maire de la commune doit procéder au débroussaillage, puis au recouvrement des sommes payées auprès du propriétaire.

Cependant, de nombreux propriétaires sont défaillants et les opérations de débroussaillage et de recouvrement deviennent de plus en plus complexes à mettre en œuvre par les communes. Elles pèsent sur les budgets déjà faibles. À cela s'ajoutent parfois pour les zones montagneuses les difficultés liées au relief, comme le précisent des chercheurs de l'École nationale supérieure des mines de Paris, dite MINES ParisTech : « la carence dans la mise en œuvre de l'obligation de débroussaillage est aussi due à la difficulté de procéder au débroussaillage dans des reliefs accidentés et en lieu et place de propriétaires défaillants, ce qui constitue une lourde charge financière pour les communes, notamment les communes rurales ou de zones de montagne peu habitées ».

Afin de remédier aux carences de débroussaillage par les propriétaires bien souvent inexistantes ou laxistes, et face au risque important d'incendie qui en découle, l'amendement vise à considérer qu'un bien est sans maître si son propriétaire n'a pas remboursé les sommes engagées par la commune dans un délai de douze mois à compter de l'affichage du constat de carence établi par le maire.

En outre, afin de ne pas porter atteinte au droit de propriété de manière disproportionnée, en plus du délai d'un an, les dispositions de l'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques relatives à l'action en revendication s'appliqueraient pour le propriétaire.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Nous avons adopté un tel dispositif lors des débats à l'Assemblée nationale de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite engagement et proximité. Nous avons ensuite accepté sa suppression en commission mixte paritaire car, si on comprend son objectif, il pose plusieurs problèmes d'ordre juridique et constitutionnel.

Votre amendement propose d'appliquer le régime des biens sans maître – et donc de priver de propriété – des personnes qui ne se soumettraient pas à l'obligation de débroussaillage. Cela ne tiendrait pas devant les tribunaux. Je suis donc défavorable à l'amendement. Mais je suis à votre disposition pour traiter le problème dans un autre cadre.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Un bien sans maître n'a pas de propriétaire. En l'espèce, le problème est différent : des propriétaires, connus, ne coupent par exemple pas les branches de leurs arbres, qui dépassent chez le voisin ou dans l'espace public. Dans ce cas, on fait réaliser les travaux et le propriétaire règle la facture. Je vous demanderai donc de bien vouloir retirer votre amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL1307 de M. Michel Castellani.*

**M. Paul Molac.** Il s'agit de corriger un défaut de rédaction des articles L. 1123-3 et L. 1123-4 du code général des personnes publiques, ainsi que de l'article 713 du code civil, tels que modifié par l'article 109 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Le législateur avait alors souhaité rendre possible, sous conditions, le transfert de biens vacants et sans maître aux conservatoires d'espaces naturels. Tels que rédigées, ces dispositions limitent l'application de la procédure aux seuls périmètres de compétence géographique du Conservatoire du littoral. Or la maîtrise des biens vacants et sans maître dépasse les limites des périmètres d'interventions du Conservatoire du littoral.

La modification proposée contribuerait à la préservation des espaces naturels et des écosystèmes en développant la lutte contre l'artificialisation des sols. Par son extension à l'ensemble du territoire national, elle permettrait aux conservatoires d'espaces naturels d'accompagner les collectivités dans la gestion des biens vacants comportant un intérêt en termes de biodiversité.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** En l'état du droit, la propriété des biens sans maître est transférée selon les cas à la commune ou à l'État. Dans le cas où elle est transférée à l'État, elle peut être transférée à certains opérateurs ou établissements, comme aux conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN). Il suffit que les CREN en fassent la demande, à condition toutefois que le bien soit situé dans le périmètre de compétence géographique du Conservatoire du littoral.

Votre amendement propose d'étendre le périmètre géographique d'intervention des CREN à tous les cas de figure où la propriété du bien sans maître revient à l'État. Cela me paraît pertinent car les périmètres d'intervention des CREN ne se limitent pas à celui du Conservatoire du littoral. Avis favorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Je ne serai pas du même avis que le rapporteur même si, sur le fond, je suis d'accord puisqu'il s'agit d'étendre au niveau national une possibilité qui existe en Corse.

Toutefois, tel qu'il est rédigé, votre amendement ne fonctionne pas. Nous envisagions de le sous-amender mais cela impliquerait de trop nombreuses dispositions de coordination. Je vous propose donc de le retirer et de vous rallier, pour la séance publique, à la nouvelle rédaction que nous avons préparée et qui répond à votre préoccupation. Je la tiens à votre disposition.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'article 27 non modifié.*

#### **Après l'article 27**

*Amendements identiques CL424 de Mme Jeanine Dubié, CL430 de M. Raphaël Schellenberger et CL1211 de Mme Pascale Boyer.*

**M. Paul Molac.** En métropole, la forêt appartient aux trois quarts à des propriétaires privés. Sur plus de 3 millions de propriétaires français, 2,2 millions possèdent moins d'un hectare. Les 50 000 propriétaires possédant plus de 25 hectares réunissent quant à eux environ 52 % de la surface forestière privée et assurent les trois quarts de la

commercialisation des bois des forêts privées. La forêt publique domaniale ou communale représente, quant à elle, un quart de la forêt métropolitaine et fournit près de 40 % de la récolte de bois.

Ces statistiques montrent que les forêts qui disposent d'un plan de gestion durable – celles de plus de 25 hectares et les forêts publiques – sont plus productives que les petites forêts privées. Le morcellement de la forêt privée est plus important en montagne qu'en plaine et constitue un frein à son exploitation. En zone de montagne, la forêt privée se caractérise par des propriétés de faible taille, comprises entre 1,5 hectare et 5 hectares, un accroissement de la forêt privée liée à la déprise des parcelles agricoles vivrières sans aucun remembrement, et des propriétaires qui n'ont pas de culture forestière et ont souvent hérité. Parfois, certains ignorent même qu'ils sont propriétaires forestiers !

Il est nécessaire de faciliter l'utilisation de la procédure d'acquisition des biens sans maître pour les communes forestières en ramenant à dix ans – au lieu de trente actuellement – le délai pour lancer une telle procédure pour les parcelles forestières en zone de montagne, en accordant, en contrepartie, une indemnisation au propriétaire si celui-ci se manifeste avant l'échéance de la prescription acquisitive de trente ans.

**Mme Catherine Kamowski.** Cet amendement, porté par l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), vise à ramener à dix ans, au lieu de trente, le délai pour lancer une procédure d'acquisition de bien sans maître.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Des amendements similaires ont été déposés à l'article 27. Votre objectif est d'étendre aux parcelles forestières des communes de montagne le dispositif proposé à l'article 27 consistant à réduire de trente à dix ans le délai à partir duquel un bien peut être considéré comme sans maître.

Mon avis est défavorable. L'extension que vous proposez porte une atteinte au droit de propriété, qui n'est pas proportionnée avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir la redynamisation de certaines zones, entraînant un risque d'inconstitutionnalité.

L'amendement CL967 que je vous présenterai après l'article 27 permettra de faciliter l'appréhension de ces biens en prévoyant une dérogation au secret fiscal en faveur de la commune. Cela me paraît donc de nature à résoudre les difficultés que vous soulevez, sans faire peser de risques constitutionnels sur l'article.

Je vous demanderai de bien vouloir retirer ces amendements. À défaut, j'y serai défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Même avis. En élargissant trop, on affaiblit le dispositif et on risque l'inconstitutionnalité.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je suis très partagé car les arguments de M. Molac sont pertinents : la forêt privée française est morcelée et beaucoup de biens sont complètement à l'abandon. Parfois, les propriétaires ne savent même pas qu'ils sont propriétaires de 1, 2 ou 3 hectares de forêt ! Comment dynamiser et mobiliser nos moyens forestiers ? Ne pourrait-on aller plus loin que la simple levée du secret fiscal ?

**M. Raphaël Schellenberger.** Je retire mon amendement, qui est un amendement d'appel, et qui contrevient en effet au droit de propriété. Le détachement de parcelles au fil

des générations successives est un vrai sujet. Il s'agit souvent de biens possédés en indivision par de nombreux propriétaires qui en ignorent l'existence.

En outre, la forêt ne suscite pas vraiment d'intérêt parmi les jeunes générations qui quittent les métropoles et les villes pour s'installer à la campagne. Concernant la forêt privée, il faut distinguer le petit affouagiste qui fait du bois pour lui-même et son voisin sur ses quelques hectares de forêt des grands exploitants forestiers. Dans les années à venir, nous devons trouver un équilibre entre les petites parcelles, qui, même sous-exploitées, présentent un intérêt certain pour la forêt, et les grandes parcelles, parfois exploitées de façon intensive.

**Mme Catherine Kamowski.** L'amendement CL1211, dont nous sommes plusieurs cosignataires, est issu des travaux de l'Association nationale des élus de la montagne. J'ai été maire d'une commune située en pied de montagne. À la suite d'un incendie assez important en 2013 sur un mont particulièrement raide et difficile d'accès, nous avons eu beaucoup de mal à retrouver les propriétaires des parcelles pour faire abattre les arbres qui avaient été fragilisés. Le recensement n'a pas été aisé même pour une commune de 15 000 habitants employant 400 équivalents temps plein (ETP) de personnel. Nous ne retrouvions plus, dans les archives municipales, les propriétaires de ces terrains longs et étroits que l'on appelle des drailles.

Je maintiens l'amendement, dont je ne suis pas la première signataire, tout en entendant les difficultés juridiques qu'il soulève. J'appelle l'attention sur les difficultés que rencontrent les maires en matière d'identification des propriétaires de parcelles, qui en ont parfois hérité d'un bisaïeul dont ils ne savent plus rien. Il s'agit aussi d'un problème d'occupation du territoire, non seulement en milieu rural, mais aussi, spécifiquement, en zone de montagne.

**M. Paul Molac.** Nous sommes confrontés au même problème en Bretagne, qui n'est pourtant pas encore une zone de montagne. Nous avons du mal à retrouver les propriétaires de parcelles de moins d'un hectare. Lorsque c'est le cas, nous parvenons parfois à faire vendre le bois et à replanter, car notre région compte de nombreuses scieries, qui produisent notamment des palettes. Leur pérennité dépend précisément de la possibilité de faire pousser des arbres.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cette situation engendre aussi des problèmes de sécurité dès lors qu'on ne peut pas entrer dans cette forêt fractionnée et qui n'est pas entretenue. Le modèle de la petite parcelle suppose en effet l'intervention des affouagistes. Or il en existe de moins en moins, et certains villages n'en ont même aucun. La forêt est donc à l'abandon, les propriétaires, souvent inconnus, ne souhaitant pas s'en occuper.

*L'amendement CL430 est retiré.*

*La commission rejette les amendements CL424 et CL1211.*

*Amendements identiques CL967 de M. Bruno Questel, rapporteur, et CL1382 de Mme Alice Thourot.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Ces amendements devraient répondre aux interrogations et aux inquiétudes des uns et des autres. Ils visent à fusionner les procédures prévues aux articles L. 1123-3 et L. 1123-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) relatives à l'acquisition d'un bien bâti ou non bâti présumé sans maître,

laquelle est applicable si les taxes foncières afférentes n'ont pas été recouvrées pendant trois ans. Il s'agit d'introduire une dérogation au secret fiscal en la matière. En pratique, il suffira à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné de fournir aux services fiscaux les références cadastrales de la parcelle d'assise du bien concerné pour recevoir son état de situation d'imposition et engager les procédures adaptées.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cette disposition, associée à la possibilité offerte aux acteurs de la forêt d'accéder au cadastre numérique, ce qui leur permet d'engager des démarches auprès des propriétaires, permettra, dans une logique de dialogue, de débloquer certaines situations.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'amendement CL142 de M. Vincent Bru **tombe**.*

**Article 27 bis A** (art. L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales) : *Extension du pouvoir de police spéciale du maire en matière d'entretien des terrains non bâtis*

*Amendement CL664 de M. Luc Lamirault.*

**M. Christophe Euzet.** Afin de parer au danger que présentent certains biens non entretenus par leurs propriétaires, le droit en vigueur offre au maire la possibilité de leur demander l'exécution de travaux et d'y procéder d'office, à leurs frais, en cas d'inexécution après mise en demeure. L'amendement vise à permettre à la commune d'acquérir le bien, conformément à la procédure d'expropriation applicable aux biens en état d'abandon manifeste.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je crains que l'amendement ne contrevienne au droit de propriété. S'agissant des biens en situation de péril, il existe des procédures permettant de réaliser des travaux aux frais du propriétaire, voire de les démolir. Demande de retrait ou avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'article 27 bis A **non modifié**.*

**Article 27 bis B** (art. L. 323-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) : *Acompte dû aux locataires en cas d'expropriation du local professionnel dans lequel ils exercent leur activité*

*La commission **adopte** l'article 27 bis B **non modifié**.*

**Article 27 bis** (art. L. 161-6-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) : *Régime applicable aux chemins ruraux : interruption et suspension de la prescription acquisitive*

*Amendements identiques CL1347 de M. Bruno Questel, rapporteur, CL1095 de M. Patrick Loiseau et CL1383 de Mme Jacqueline Dubois.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit de prévoir une suspension, au lieu d'une interruption, du délai de prescription applicable en cas de recensement des chemins ruraux.

Un riverain qui s'approprie à tort, de façon involontaire sans doute, un chemin rural, devient automatiquement propriétaire de sa parcelle d'assise trente ans après si la commune ne fait rien pour la récupérer. Ce délai très long laisse beaucoup de temps pour réagir. En droit civil, ce mécanisme est appelé usucapion ou prescription acquisitive. Les dispositions adoptées au Sénat prévoient une interruption de celle-ci pendant le recensement des chemins ruraux. L'amendement vise à remplacer le mot « interruption » par le mot « suspension », en vue de garantir leur constitutionnalité.

*La commission **adopte** les amendements.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL1489 de M. Bruno Questel.*

*Amendements identiques CL759 de la commission du développement durable, CL24 de M. Bertrand Pancher, CL435 de M. Raphaël Schellenberger, CL549 de Mme Lise Magnier et CL820 de M. Hervé Saulignac.*

**M. Paul Molac.** Il s'agit de s'assurer que le recensement des chemins ruraux vise à les conserver et à éviter leur suppression pure et simple.

**M. Raphaël Schellenberger.** La propriété forestière, les biens présumés, les chemins ruraux, autant de sujets importants en milieu rural ! Parfois, le retour à la ruralité est d'abord le fait des ruraux, qui en redécouvrent certains usages, même s'ils y vivent depuis plusieurs années.

Cette question est moins anodine qu'elle n'en a l'air. Souvent, les chemins ruraux qui ont été oubliés l'ont été après des remembrements, qui leur ont fait perdre leur utilité. En raison des changements de la société rurale, ils en retrouvent une. Les amendements visent à donner le temps aux acteurs des milieux ruraux et périurbains de se les réapproprier. Ils leur offrent de la souplesse, car recenser tous les chemins ruraux d'une commune n'est pas toujours simple. Certains recensements sont incomplets. Les recenseurs ont droit à l'erreur.

**M. Christophe Euzet.** Les chemins ruraux, pour la pratique du sport ou en raison de l'intérêt environnemental et paysager qu'ils présentent, font l'objet d'un regain d'intérêt manifeste. Au cours des dernières décennies, ils ont souvent disparu au gré des remembrements et des aliénations successives. Leur inventaire doit être exhaustif.

**M. Hervé Saulignac.** La suppression de l'alinéa 4, dont la rédaction induit la possibilité de ne procéder qu'à un recensement partiel des chemins ruraux, permet d'éviter la contestation du droit de propriété des communes. Il importe de procéder à leur recensement exhaustif pour éviter que la commune ne soit contestée dans son droit de propriété à l'issue de la période de prescription acquisitive.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je n'ai rien d'autre à ajouter à cet œcuménisme qu'un avis favorable.

*La commission **adopte** les amendements.*

*Amendements identiques CL556 de M. Raphaël Schellenberger, CL945 de Mme Emmanuelle Ménard et CL1093 de M. Charles de Courson.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Ces amendements peuvent être utiles aux affouagistes qui exploitent une parcelle de forêt en utilisant un tracteur. Ils permettent de

résoudre les difficultés soulevées à propos de la réappropriation des chemins ruraux, en permettant des échanges facilitant leur redéfinition. S'ils ont été oubliés, c'est parfois parce qu'ils sont mal placés au sein d'une parcelle, ou parce que celle-ci a été décalée en raison de l'évolution des modes d'exploitation. Il y a lieu de permettre aux collectivités locales d'échanger les parcelles où se trouvent des chemins ruraux. Il est un peu surprenant qu'elles ne le puissent pas. Au demeurant, elles le font parfois, de façon un peu cavalière. Il s'agit de leur permettre de le faire dans un cadre légal respectable.

**Mme Emmanuelle Ménard.** En raison d'une interprétation littérale des dispositions de l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime, le Conseil d'État prohibe l'échange des chemins ruraux. Conformément à une jurisprudence constante établie dès 1980, la haute juridiction considère que le législateur n'a pas entendu ouvrir aux communes, pour l'aliénation des chemins ruraux, d'autres procédures que celle de la vente dans les conditions précisées à cet article. Cette jurisprudence est la même quel que soit l'objectif de la commune, fût-ce la rectification de l'assiette d'un chemin.

Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs sont priés de revenir sur cette position, en vue de résoudre à l'amiable le rétablissement des continuités. Il s'agit d'une mesure de bon sens, qui permettrait par exemple l'échange d'une portion de chemin rural située au milieu d'un champ cultivé avec une bande de terrain située à son périmètre, ce qui semble logique. Autoriser cette pratique en bonne intelligence de part et d'autre simplifierait les choses pour tout le monde, commune comprise.

**M. Paul Molac.** En cas d'échange de chemins ruraux, la largeur et la qualité environnementale du chemin créé devront être identiques à celles du chemin remplacé. Cela permet de la souplesse, tout en comportant un garde-fou.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Demande de retrait ou avis défavorable. En effet, les amendements seront satisfaits, dans leur esprit et dans leur lettre, par l'article 27 ter, qui vise à régir l'échange de parcelles au sein du régime applicable aux chemins ruraux, en préservant leur qualité d'origine.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** La disposition proposée a été adoptée par le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement. Elle figure, en effet, à l'article 27 ter. Demande de retrait ou avis défavorable.

*Les amendements sont retirés.*

*La commission adopte l'article 27 bis modifié.*

#### **Après l'article 27 bis**

*Amendement CL947 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Mon amendement prévoit le recensement quinquennal, par les communes, de leurs chemins ruraux. Au cours des dernières décennies, nous avons déploré la disparition d'au moins 200 000 kilomètres – 250 000 ou 300 000 d'après certaines estimations – de chemins ruraux, au gré des remembrements, des aliénations successives et des accaparements par des riverains plus ou moins indéclicats. Or le réseau des chemins ruraux constitue un patrimoine inestimable qu'il convient de préserver, surtout à l'heure où les Français sont de plus en plus désireux de renouer avec la nature, donc avec les

promenades qu'ils permettent. Il est nécessaire de les connaître et de les recenser régulièrement.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Madame Ménard, si l'esprit de votre amendement peut emporter l'adhésion, sa rédaction méconnaît le principe de libre administration des collectivités. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL821 de M. Hervé Saulignac.*

**M. Hervé Saulignac.** Mon amendement vise à préciser les conditions dans lesquelles les communes peuvent revendiquer la propriété des chemins ruraux sans titre, en étendant ce droit aux chemins permettant de relier deux voies publiques.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'amendement prive la commune de la liberté d'organiser comme elle le souhaite son espace rural et de recenser ses chemins ruraux au rythme où elle le souhaite. Par ailleurs, il a pour effet d'élargir la définition du chemin rural, car il ne retient pas le critère de son affectation au public. Il constitue donc une atteinte au droit de propriété. L'incorporation automatique dans les chemins ruraux de tout chemin reliant deux voies publiques opérerait automatiquement un transfert de propriété en faveur de la commune, même s'il s'agit d'un chemin privé ou d'exploitation.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Le droit en vigueur apporte une réponse suffisante au problème des chemins ruraux sans titre, dans la mesure où il fixe une présomption de propriété selon des critères légitimes. Soit le chemin rural est affecté à l'usage du public, ou fait l'objet d'actes réitérés de surveillance et de voirie accomplis par l'autorité municipale, et il est présumé appartenir à la commune ; soit il sert exclusivement à la communication entre fonds privés ou à leur exploitation, et il est présumé appartenir à une indivision propriétaire de ces fonds. Les critères de la présomption de propriété ne peuvent être élargis sans risquer de remettre en cause un droit de propriété existant. Les dispositions proposées encourent un risque d'inconstitutionnalité. Avis défavorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous sommes tous de grands défenseurs des chemins ruraux, mais il ne faut pas oublier qu'ils sont d'abord des chemins d'exploitation. Si l'exploitation, notamment agricole, et notamment de petites parcelles, a changé, suscitant parfois leur abandon et leur oubli, puis leur reconquête rurale nécessitant leur réappropriation publique, il ne faut pas oublier que leur vocation initiale est l'exploitation.

Le droit offre un outil assez largement utilisé en Alsace, les associations foncières de remembrement (AFR). Cela fonctionne plutôt bien jusqu'au jour où la DGFIP considère qu'il serait préférable que la collectivité s'occupe des chemins ruraux au lieu de les confier à une AFR, vue comme une sorte d'incongruité administrative qui rend complexe la comptabilité publique et dont la digestion des investissements est difficile, tant et si bien que l'AFR finit par être liquidée, et que l'on oublie que le chemin rural était un outil d'exploitation. Il devient un lieu de promenade, sur lequel le tracteur sera bientôt interdit ! Je crains que l'amendement, en considérant systématiquement le chemin rural comme un bien public, ne s'inscrive dans cette logique.

Le chemin rural est d'abord un vecteur d'exploitation. Il serait de bon ton que les agents locaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et les conseillers aux

décideurs locaux (CDL) appelés à les remplacer, évitent de considérer trop souvent que l'AFR est un mauvais outil. Il s'agit du meilleur outil pour associer correctement les exploitants à la gestion de leurs chemins ruraux, qui sont par ailleurs au service de l'intérêt commun.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 27 ter** (art. L. 161-10-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime, art. L. 3222-2 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Régime applicable aux chemins ruraux : échanges de parcelles*

*Amendement CL552 de Mme Lise Magnier.*

**M. Christophe Euzet.** Le critère de « qualité environnementale » est flou, ce qui est propice aux contentieux. Le chemin rural étant une voie de circulation, il faut avant tout prendre en compte les besoins de ses utilisateurs.

La formulation proposée par l'amendement permet de garantir l'adéquation entre les caractéristiques du nouvel aménagement et les besoins des usagers.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'article 27 ter prévoit que l'acte d'échange doit conserver la qualité environnementale du chemin rural remplacé ou modifié par rapport au précédent, mais aussi sa largeur. Il est aussi prévu que cet acte comporte des clauses permettant de garantir la continuité du chemin rural

L'amendement est en grande partie satisfait par la rédaction actuelle, notamment en ce qui concerne la question de la largeur. Concernant les autres critères proposés par l'amendement, ils sont englobés par les notions de qualité environnementale et de garantie de la continuité du chemin. Demande de retrait.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis défavorable, car je crois davantage à ce que M. Molac a défendu précédemment.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CL551 de Mme Lise Magnier, amendements identiques CL437 de M. Raphaël Schellenberger et CL550 de Mme Lise Magnier (discussion commune).*

**M. Christophe Euzet.** L'amendement CL551 prévoit que l'aliénation d'un chemin rural n'est possible qu'après enquête publique, ce qui permet aux usagers locaux d'exprimer leur avis sur le projet et éventuellement de s'y opposer.

L'acte d'échange doit garantir la même possibilité de contrôle par le public, à tout le moins grâce à une concertation publique, moins lourde et moins coûteuse. C'est ce que propose l'amendement de repli CL550.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'enquête publique que vous demandez n'aurait pas de sens en matière d'échange de parcelles, puisque le but de celui-ci est de conserver l'affectation d'un itinéraire au public. Demande de retrait.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis défavorable. On nous accuse parfois de créer trop de normes ; or la procédure proposée pour un échange de parcelles est lourde.

**M. Raphaël Schellenberger.** J'hésitais à vous faire partager mon expérience de l'échange du chemin du Hagenbach, mais du coup je vais le faire.

On a voulu échanger un morceau de chemin contre un autre, pour permettre un remembrement. Il a donc fallu réaliser une enquête publique, avec toute la publicité que cela suppose – dans la presse et au moyen d'un écriteau planté sur le chemin pour informer ceux qui l'emprunteraient. Résultat : aucun lecteur de la presse n'a compris où se situait ce chemin, et comme plus personne ne l'empruntait personne n'a vu l'écriteau.

On aurait pu organiser une concertation plus légère qu'une enquête publique. Mais vous le refusez, madame la ministre, en étant défavorable à mon amendement qui propose de remplacer l'enquête publique par une concertation. Dans l'exemple que je vous ai présenté, la concertation aurait pu être menée avec l'association qui entretient les chemins, à l'occasion de la réunion publique annuelle de la commune, et considérer que cela valait enquête publique. Cela aurait été certainement bien plus efficace en matière de publicité et de sensibilisation du public.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** L'article ne prévoit ni enquête publique ni concertation ; il organise l'échange de parcelles.

**M. Raphaël Schellenberger.** L'échange est une forme de cession du terrain. Il y aura donc nécessité de réaliser une enquête publique.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'échange est actuellement interdit en matière de chemins ruraux. L'article 27 ter a pour objet de l'autoriser, sans prévoir d'enquête publique contrairement à ce qui est prévu pour les cessions.

*L'amendement CL437 est retiré.*

*La commission rejette successivement les amendements CL551 et CL550.*

*Amendements identiques CL1348 de M. Bruno Questel, rapporteur, et CL760 de la commission du développement durable.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'amendement propose de supprimer l'alinéa 4, car l'exonération fiscale concernant l'acte d'échange relève d'une loi de finances.

*La commission adopte les amendements.*

*La commission adopte l'article 27 ter modifié.*

**Après l'article 27 ter**

*Amendements CL822 de M. Hervé Saulignac et CL810 de M. Pascal Brindeau (discussion commune).*

**M. Hervé Saulignac.** Cet amendement vise à réintégrer les dispositions relatives aux chemins ruraux adoptées par les deux chambres lors de la discussion du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, mais qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 45 de la Constitution.

**M. Pascal Brindeau.** Cet amendement a le même objet : rétablir les dispositions de l'article 235 du projet de loi précité, adopté de manière consensuelle par l'Assemblée nationale et le Sénat, mais qui ont été considérées comme un cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

Il s'agit de protéger les chemins ruraux – qui ont été réduits de moitié en quarante ans – en prévoyant que seule l'absence d'utilisation du chemin comme voie de passage par le public permettra leur désaffectation préalable à une vente. Cela permet de revenir sur une jurisprudence constante assez néfaste pour la protection des chemins ruraux. La commune pourra imposer une contribution spéciale aux responsables de dégradations des chemins et autoriser des associations à en prendre soin, sans que cela engage la commune à les entretenir.

Je pense me faire le porte-voix de nombreux collègues en saluant les associations, et notamment la fédération française de randonnée pédestre, pour leurs actions de défense et d'entretien des chemins ruraux.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis favorable à l'amendement CL810, pour des raisons rédactionnelles, et demande de retrait pour l'amendement CL822, qui est satisfait.

L'amendement CL810 prévoit en effet, tout d'abord, que la présomption d'affectation à l'usage du public ne peut pas être renversée par une décision administrative – en évitant la disparition des chemins ruraux, cela constitue une garantie pour le public qui les emprunte ; ensuite, que des contributions spéciales pourront être exigées auprès des personnes qui dégradent les chemins ; enfin, que la commune pourra confier l'entretien des chemins ruraux à des associations loi 1901.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Je remercie tout d'abord M. Brindeau d'avoir accepté de retirer de l'ordre du jour sa proposition de loi relative aux chemins ruraux. Ses dispositions sont reprises dans ce projet de loi.

Avis favorable à l'amendement CL810, plus complet et mieux rédigé.

*L'amendement CL822 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CL810.*

*Amendements identiques CL23 de M. Bertrand Pancher et CL823 de M. Hervé Saulignac.*

**M. Paul Molac.** En principe, l'aliénation d'un chemin rural est la conséquence de son absence d'utilisation par le public ou les riverains, ce qui conduit à sa désaffectation, et permet de l'aliéner – c'est le cas par exemple lorsqu'il est envahi par la végétation.

Mais la jurisprudence a été remise en question par la cour administrative d'appel de Nantes, qui a considéré dans un arrêt du 20 septembre 2020 qu'un chemin rural encore utilisé par des promeneurs pouvait être aliéné.

Pourtant, en 1999 le législateur avait voulu renforcer les critères de l'affectation des chemins ruraux au public en modifiant l'article L. 161-2 du code rural. Mais la législation reste encore imprécise.

Cet amendement précise qu'un chemin rural encore utilisé par le public ou les riverains, régulièrement ou non, ne peut être supprimé. En outre, il autorise les communes à interrompre l'aliénation après l'enquête publique, ce que la jurisprudence refuse.

**M. Hervé Saulignac.** Cet amendement précise qu'un chemin rural encore utilisé par le public ou les riverains, régulièrement ou non, ne peut être aliéné. En outre, il permet aux communes d'interrompre l'aliénation après l'enquête publique, ce que la jurisprudence n'autorise pas aujourd'hui.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis défavorable.

Un chemin rural ne peut être vendu que s'il n'est plus affecté au public. C'est d'ailleurs l'objet de l'enquête publique préalable de vérifier si le chemin est affecté au public. Inversement, il peut parfaitement être vendu s'il est emprunté à titre privé ou bien pour un usage qui exclut l'affectation au public.

Refuser ce type de vente serait contraire au droit de propriété des communes et au principe de leur libre administration. L'amendement empêcherait notamment tout réaménagement de l'espace rural.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** L'amendement présente deux difficultés. D'une part, il fait référence à une utilisation par le public qui peut être irrégulière, donc difficile à évaluer. D'autre part, il prévoit la faculté pour le conseil municipal d'interrompre une procédure de vente, ce qui est déjà possible. Avis défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

**Article 27 quater :** *Régime applicable aux chemins ruraux : révision du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée*

*Amendements de suppression CL976 de M. Bruno Questel, rapporteur, et CL1040 de M. Pascal Brindeau.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'article 27 quater instaure une obligation pour le département de réviser le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée pour tenir compte du recensement des chemins ruraux mené par les communes.

Les départements sont parfaitement libres de réviser ce plan quand ils le souhaitent. Il n'y a pas lieu d'imposer une telle obligation. Par ailleurs, un département ne peut unilatéralement incorporer les chemins ruraux dans les itinéraires de promenade et de randonnée.

Cet article est donc inopérant.

**M. Pascal Brindeau.** Je remercie la ministre pour son avis favorable sur mon amendement CL810, qui reprend effectivement les dispositions de ma proposition de loi. Les intégrer dans ce projet de loi nous permet de gagner du temps.

L'article 27 quater est en effet sans objet, dans la mesure où l'article L. 361-1 du code de l'environnement prévoit en tout état de cause une délibération du conseil municipal pour autoriser que le plan départemental des itinéraires comprenne un chemin rural.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 27 quater est **supprimé** et les amendements CL350 de M. Julien Dive, CL553 de Mme Lise Magnier et CL228 de Mme Sandra Marsaud **tombent**.*

**Après l'article 27 quater**

*Amendement CL555 de Mme Lise Magnier.*

**M. Christophe Euzet.** Le code de l'environnement impose à la commune de préserver la continuité des itinéraires départementaux de randonnée en cas d'aliénation d'un chemin rural inscrit dans un plan départemental d'itinéraires de randonnée.

Par cohérence, il est proposé d'étendre cette continuité à tous les cas de figure possibles, qu'il s'agisse d'aliénation, d'échange ou de suppression – cette dernière pouvant intervenir lors d'un inventaire ou d'un remembrement.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

**Mme la président Yaël Braun-Pivet.** Nous allons procéder au vote d'articles qui ont fait l'objet d'un examen délégué à la commission des affaires économiques.

**Article 28 (examen délégué)** (art. L. 255-2, L. 255-3, L. 421-4, L. 422-2, L. 422-3 et L. 443-7, du code de la construction et de l'habitation, et L. 329-1 du code de l'urbanisme) : *Extension des compétences des organismes de foncier solidaire (OFS)*

*La commission **adopte** successivement les amendements CL1475, CL1476 et CL1488 de la commission des affaires économiques.*

*La commission **adopte** l'article 28 **modifié**.*

**Article 28 bis A (examen délégué)** (art. 150 U du code général des impôts) (**examen délégué**) : *Exonération de l'imposition sur le revenu lors d'une plus-value sur la cession immobilière à un organisme de foncier solidaire*

*La commission **adopte** l'article 28 bis A **non modifié**.*

**Article 28 bis (examen délégué)** (art. L. 211-2 du code de l'urbanisme) : *Délégation du droit de préemption à un organisme de foncier solidaire*

*La commission **adopte** l'amendement CL1477 de la commission des affaires économiques.*

*La commission **adopte** l'article 28 bis **modifié**.*

**Mme la président Yaël Braun-Pivet.** Nous reprenons l'examen des articles par notre commission.

**Article 29** (article L. 302-2-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : *Assistance des départements aux communautés de communes pour l'élaboration de leur programme local de l'habitat*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL1490 de M. Bruno Questel.*

*Amendement CL982 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'amendement prévoit que le département peut mettre à la disposition des seules communautés de communes une assistance technique pour l'élaboration de leur programme local de l'habitat (PLH).

Par ailleurs, il étend cette possibilité entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), lorsqu'ils appartiennent à des pôles d'équilibres territoriaux et ruraux.

*La commission adopte l'amendement.*

*La commission adopte l'article 29 modifié.*

**Mme la président Yaël Braun-Pivet.** Nous allons procéder au vote d'articles qui ont fait l'objet d'un examen délégué à la commission des affaires économiques.

**Article 30 (examen délégué)** (art. L. 211-2, L. 214-1-1, L. 312-2-1 [nouveau], L. 312-5, L. 312-7 et L. 321-2 du code de l'urbanisme) : *Nouvelles dispositions et dérogations au profit des grandes opérations d'urbanisme*

*La commission adopte l'amendement CL1478 de la commission des affaires économiques.*

*La commission adopte l'article 30 modifié.*

**Après l'article 30 (examen délégué)**

*La commission adopte l'amendement CL1479 de la commission des affaires économiques.*

**Article 30 bis A (examen délégué)** (art. 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) : *Simplification de la mise en œuvre d'un permis d'aménager multi-sites dans le périmètre d'une convention d'ORT*

*La commission adopte l'amendement CL1480 de la commission des affaires économiques.*

*La commission adopte l'article 30 bis A modifié.*

**Article 30 bis B (examen délégué)** (art. 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et urbanisme rénové, art. L. 153-3 et 153-31 du code de l'urbanisme) : *Limitation des transferts de compétence du plan d'urbanisme local*

*La commission adopte l'amendement CL1481 de la commission des affaires économiques.*

*La commission adopte l'article 30 bis B modifié.*

**Article 30 bis C (examen délégué)** (art. L. 153-41 du code de l'urbanisme) : *Accord des maires lors des modifications du droit de construction du plan local d'urbanisme intercommunal*

*La commission adopte l'amendement CL1482 de la commission des affaires économiques.*

*La commission adopte l'article 30 bis C modifié.*

**Article 30 bis D (examen délégué)** (art. L. 321-5 [nouveau] du code du tourisme) : *Cession à titre gratuit du droit de préférence de l'exploitant d'une résidence de tourisme à un opérateur public du développement touristique*

*La commission adopte l'article 30 bis D non modifié.*

**Article 30 bis (examen délégué)** (art. L. 321-1 et 324-2 du code de l'urbanisme) : *Articulation des rapports entre les établissements publics fonciers d'État et locaux lorsqu'ils couvrent un même territoire*

*La commission adopte l'amendement CL1483 de la commission des affaires économiques.*

*La commission adopte l'article 30 bis modifié.*

**Article 30 ter (examen délégué)** (art. L. 324-2-1 et 324-2-1 du code de l'urbanisme) : *Dispositions de coordination avec les dispositions de la loi ELAN assouplissant les conditions d'adhésion d'un EPCI à un établissement public foncier local*

*La commission adopte l'article 30 ter non modifié.*

**Article 30 quater (examen délégué)** (art. L. 213-9 et L. 213-11 du code de l'urbanisme et art. L. 145-46-1 du code de commerce) : *Exclusion des biens préemptés du droit de préférence*

*La commission adopte l'article 30 quater non modifié.*

**Mme la président Yaël Braun-Pivet.** Nous allons procéder au vote d'articles qui ont fait l'objet d'un examen délégué à la commission des affaires sociales.

## **TITRE IV LA SANTÉ, LA COHÉSION SOCIALE, L'ÉDUCATION ET LA CULTURE**

### **CHAPITRE I<sup>er</sup> La participation à la sécurité sanitaire territoriale**

**Article 31 (examen délégué)** (art. L. 1432-1, L. 1432-2, L. 1432-3, L. 1442-2 et L. 1442-6 du code de la santé publique) : *Réforme de la gouvernance des agences régionales de santé*

*La commission adopte successivement les amendements CL793, CL794, CL795 et CL797 de la commission des affaires sociales.*

*La commission **adopte** l'article 31 **modifié**.*

**Après l'article 31 (examen délégué)**

*La commission **adopte** l'amendement CL801 de la commission des affaires sociales.*

**Article 31 bis A (examen délégué)** (art. L. 1434-10 du code de la santé publique) : *Renforcement de la participation des usagers dans les conseils territoriaux de santé et dans les contrats locaux de santé*

*La commission **adopte** l'article 31 bis A **non modifié**.*

**Article 31 bis B (examen délégué)** (art. L. 5511-2-2 [nouveau] du code de la santé publique) : *Modification des règles relatives à la création d'officines de pharmacie à Mayotte*

*La commission **adopte** l'article 31 bis B **non modifié**.*

**Article 31 bis (examen délégué)** (art. 199 quindecies, 199 sexvicies, 1391 B bis et 1414 B du code général des impôts et art. L. 6143-5 du code de la santé publique) : *Suppression de la possibilité ouverte aux parlementaires de siéger au conseil de surveillance des établissements publics de santé*

*La commission **adopte** l'amendement CL802 de la commission des affaires sociales.*

*La commission **adopte** l'article 31 bis **modifié**.*

**Article 32 (examen délégué)** (art. L. 1422-3, L. 1423-3 et L. 1424-2 [nouveaux] du code de la santé publique) : *Participation des collectivités territoriales au financement du programme d'investissement des établissements de santé*

*La commission **adopte** successivement les amendements CL803, CL804 et CL806 de la commission des affaires sociales.*

*La commission **adopte** l'article 32 **modifié**.*

**Article 33 (examen délégué)** (article L. 6323-1-5 du code de la santé publique) : *Recrutement des personnels de centres de santé*

*La commission **adopte** l'amendement CL807 de la commission des affaires sociales.*

*La commission **adopte** l'article 33 **modifié**.*

**Article 34 (examen délégué)** (art. L. 6323-1-3 du code de la santé publique, art. L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 201-10 du code rural et de la pêche maritime) : *Compétence des départements en matière de politique publique de sécurité sanitaire et d'accès aux soins de proximité*

*La commission **adopte** l'article 34 **non modifié**.*

**Après l'article 34 (examen délégué)**

*La commission adopte l'amendement CL808 de la commission des affaires sociales.*

**Article 34 bis (examen délégué) :** *Expérimentation d'une nouvelle organisation administrative par la Ville de Paris*

*La commission adopte l'article 34 bis non modifié.*

**Chapitre II  
Cohésion sociale**

**Article 35 (examen délégué) :** *Expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active*

*La commission adopte successivement les amendements CL809 et CL1173 de la commission des affaires sociales.*

*La commission adopte l'article 35 modifié.*

**Article 35 bis (examen délégué)** (art. L. 262-10, L. 262-40-1 [nouveau] et L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles) : *Pouvoir de contrôle du président du conseil départemental à l'égard des bénéficiaires du revenu de solidarité active*

*La commission adopte l'amendement de suppression CL1213 de la commission des affaires sociales.*

*En conséquence, l'article 35 bis est supprimé.*

**Article 36 (examen délégué)** (art L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, art L. 233-1-1, art. L. 281-2-1 du code de l'action sociale et des familles et art. L. 302-10 et L. 302-11 du code de la construction et de l'habitation) : *Compétence départementale en matière d'habitat inclusif et d'adaptation des logements au vieillissement de la population*

*La commission adopte l'amendement CL1232 de la commission des affaires sociales.*

*La commission adopte l'article 36 modifié.*

**Après l'article 36 (examen délégué)**

*La commission adopte successivement les amendements CL1245, CL1242 et CL1253 de la commission des affaires sociales.*

**Article 36 bis A (examen délégué)** (titre VIII du livre V et art. L. 582-1 et L. 582-2 du code de l'action sociale et des familles [nouveaux]) : *Adaptation de l'organisation de la prise en charge de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap à Saint-Barthélemy*

*La commission adopte l'article 36 bis A non modifié.*

**Après l'article 36 bis A (examen délégué)**

*La commission adopte l'amendement CL1257 de la commission des affaires sociales.*

**Article 36 bis (examen délégué)** (art L. 631-12-1 du code de la construction et de l'habitation [nouveau]) : *Location de courte durée des résidences universitaires à des publics prioritaires*

*La commission adopte l'amendement CL1663 de la commission des affaires sociales.*

*La commission adopte l'article 36 bis modifié.*

**Article 37 (examen délégué)** (art. L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Création d'un centre intercommunal d'action sociale dans les métropoles et les communautés urbaines*

*La commission adopte l'amendement CL1260 de la commission des affaires sociales.*

*La commission adopte l'article 37 modifié.*

**Article 38 (supprimé) (examen délégué)** (art. L. 224-1, L. 224-2, L. 224-3-1 et L. 224-9 du code de l'action sociale et des familles) : *Transfert aux départements de la tutelle des pupilles de l'État*

*La commission maintient la suppression de l'article 38.*

**Mme la président Yaël Braun-Pivet.** Nous reprenons l'examen des articles par notre commission.

**Article 39** (articles L. 221-2-2, L. 221-2-3 [nouveau] du code de l'action sociale et des familles) : *Recours obligatoire au traitement automatisé d'appui à l'évaluation de la minorité pour l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant mineurs non accompagnés*

*Amendements de suppression CL987 de M. Bruno Questel, rapporteur, CL290 de Mme Isabelle Santiago et CL969 de M. Paul Molac.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit de supprimer l'article 39, puisque cette disposition figure à l'article 15 du projet de loi relatif à la protection des enfants adopté par l'Assemblée nationale en juillet dernier et qui sera examiné prochainement par le Sénat.

**M. Hervé Saulignac.** L'amendement CL290 propose la suppression de l'article 39, qui instaure un recours obligatoire au traitement automatisé d'appui à l'évaluation de la minorité en matière de mineurs non accompagnés.

L'examen d'un article similaire dans le cadre du projet de loi relatif à la protection des enfants avait suscité de très vives réactions de la Défenseure des droits et de nombreux acteurs de la protection de l'enfance.

**M. Paul Molac.** L'article 39 est redondant car il est déjà en partie satisfait. Il met aussi les travailleurs sociaux dans une position délicate, en les forçant à rompre leur secret professionnel.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je trouve très étrange de supprimer un article sous prétexte qu'une disposition similaire sera peut-être votée au Sénat le mois prochain. Cette dialectique est un peu bizarre. Je propose au contraire de voter dès maintenant cette disposition et d'y revenir au cours de la navette, le cas échéant.

Je comprends parfaitement que cette obligation de recourir aux fichiers d'appui à l'évaluation de la minorité suscite des débats, mais je trouve la méthode retenue très discutable.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je vous rassure, madame Ménard : les sénateurs ayant adopté l'article 39, on peut penser qu'il ne se contrediront pas lors l'examen de l'article 15 du projet de loi relatif à la protection des enfants. Ne vous inquiétez pas, tout ira très bien.

**M. Raphaël Schellenberger.** À ce stade de la législature, il ne faut pas faire des projections sur ce que pourrait être l'agenda législatif. On a le sentiment que le texte que nous examinons pourrait aboutir à un vote définitif avant la suspension des travaux parlementaires, ce qui doit inciter à y faire figurer les dispositions jugées importantes. Tous les textes en cours d'examen ne sont pas assurés d'aller au bout de la navette parlementaire.

Il est important de légiférer sur ce sujet d'actualité. Les demandes de personnes qui ne sont pas mineures mais qui cherchent à bénéficier du dispositif en faveur des mineurs non accompagnés explosent, et les départements sont complètement démunis face à ce problème. On sait qu'un certain nombre de réseaux malveillants contribuent à ce phénomène.

L'article 39 permet deux choses. Tout d'abord, et contrairement à ce que dit M. Molac, il sécurise le travailleur social grâce au recours automatique à une expertise de l'État en cas de doute. Ensuite, il permet le partage d'informations entre les départements, pour lutter contre les demandes successives dans différents départements – avec pour objectif d'obtenir au bout du compte une décision favorable dans l'un deux, soit parce qu'il est moins bien armé pour réaliser les contrôles, soit parce qu'il est dépassé par le nombre de demandes. Lorsqu'une personne a essayé de frauder une fois au sujet de sa minorité, il n'y a pas de raison de la laisser recommencer ailleurs.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 39 est **supprimé** et les amendements CL970 de M. Paul Molac, CL1223 Mme Emmanuelle Ménard, CL971 de M. Paul Molac, CL1227 et CL1231 de Mme Emmanuelle Ménard **tombent**.*

**Après l'article 39**

*Amendement CL1235 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Le fait pour un étranger de se présenter comme mineur alors qu'il est majeur est répréhensible. L'octroi de la nationalité française ou d'un

titre de séjour doivent être conditionnés à l'honnêteté du demandeur d'asile. La nationalité française ne peut être bradée à des personnes qui se jouent de notre système social et du statut de mineur non accompagné.

Un demandeur d'asile qui serait majeur et qui se ferait passer pour un mineur non accompagné doit pouvoir faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis défavorable. Un tel dispositif ne relève ni de la décentralisation, ni de la déconcentration, ni de la simplification.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** L'amendement est déjà satisfait par le droit en vigueur.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 40** (art. L. 315-8 du code de l'action sociale et des familles) : *Détachement des directeurs des établissements des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance dans la fonction publique territoriale*

*La commission adopte les amendements rédactionnels CL1146, CL1504 et CL1505 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

*La commission adopte l'article 40 modifié.*

### CHAPITRE III L'Éducation et l'Enseignement supérieur

**Article 41 A :** *Rapport sur le transfert de la médecine scolaire aux départements*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CL1502 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

*Amendement CL1147 de M. Bruno Questel.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Cet amendement rend facultative la tenue d'un débat sur le rapport relatif à la médecine scolaire, le caractère obligatoire d'un tel débat au sein des assemblées n'étant pas constitutionnel.

*La commission adopte l'amendement.*

*La commission adopte l'article 41 A modifié.*

**Article 41 (supprimé) :** *Renforcement du lien des gestionnaires de collèges et lycées avec les collectivités territoriales*

*Amendements identiques CL1100 de M. Christophe Euzet et CL1385 de M. Rémy Rebeyrotte.*

**M. Christophe Euzet.** L'article 41 vise à améliorer les relations entre les collectivités territoriales et les établissements d'enseignement secondaire. Il emprunte la voie rassurante de l'expérimentation en permettant qu'une convention autorise l'organe exécutif de la collectivité territoriale à donner des instructions à l'adjoint chargé des fonctions de gestion

matérielle, financière et administrative de l'établissement – dans le respect du principe de l'autorité du chef d'établissement. Cette possibilité existe déjà depuis 2004 pour les techniciens et ouvriers de service.

Le groupe Agir ensemble est favorable au rétablissement de l'article 41, supprimé par le Sénat

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cet amendement vise à rétablir l'article 41, supprimé par le Sénat, quitte à en améliorer ensuite la rédaction. C'est tout l'intérêt du parlementarisme, qui permet de travailler avec le Gouvernement pour améliorer encore les choses.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Avis favorable à ces amendements qui rétablissent cet article.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable, et s'il faut encore améliorer la rédaction, le Gouvernement est disposé à le faire.

**M. Raphaël Schellenberger.** Les amendements que nous examinons me semblent incompréhensibles. Pour être efficace et opérationnelle, une mesure doit être simple : un agent public doit savoir qui est son supérieur hiérarchique, autrement dit de qui il dépend directement. En réalité, l'intention du Gouvernement rejoint les demandes des collectivités territoriales, qui veulent avoir un chef de service au sein des établissements. Pour mener des politiques ambitieuses à la cantine – développer les approvisionnements en circuit court, encourager le bio – ou en matière d'entretien des bâtiments – introduire divers changements techniques, par exemple des changements de produits –, elles doivent exercer une autorité hiérarchique sur le gestionnaire. Or le ministère de l'Éducation nationale met en avant le rôle pédagogique que joue aussi cette personne, notamment dans l'organisation des voyages scolaires, pour justifier son maintien au sein de ses effectifs.

Les amendements de M. Euzet et de M. Rebeyrotte ne tranchent rien, puisqu'ils se limitent à permettre aux collectivités territoriales de demander quelque chose au gestionnaire sous couvert du chef d'établissement – c'est déjà ce qui se passe dans la réalité. Si nous voulons vraiment faire en sorte que les politiques publiques menées par les collectivités dans les établissements dont elles assurent l'entretien soient efficaces, nous ne devons pas faire dans la demi-mesure : nous devons transférer les gestionnaires aux collectivités territoriales.

**M. Paul Molac.** Je suis d'accord avec M. Schellenberger. Tous les fonctionnaires placés sous l'autorité de l'intendant sont des fonctionnaires régionaux, dans les lycées, ou des fonctionnaires départementaux, dans les collèges. La situation est quelque peu loufoque : il serait de bon sens que l'intendant soit lui aussi transféré à la collectivité de rattachement de l'établissement, ne serait-ce que pour assurer la cohérence des politiques publiques locales – je pense par exemple aux projets alimentaires territoriaux (PAT) pilotés par les régions. Je ne comprends pas pourquoi le Sénat a supprimé cet article. Quoi qu'il en soit, nous devons aller plus loin : je vous ferai une proposition en ce sens en séance.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Si nous allons dans le sens de l'unicité de l'autorité, alors il faudra aussi remettre en cause notre modèle de sécurité civile, puisque les sapeurs-pompiers relèvent de la double autorité du préfet et du président du département. Dès lors que nous modifierons l'équilibre actuel et que nous donnerons au président du département une autorité hiérarchique sur le gestionnaire, exercée conjointement avec le chef d'établissement, cela obligera les deux côtés à travailler ensemble et à s'entendre pour faire avancer l'établissement

dans le bon sens. La mise en œuvre des PAT, évoquée par M. Molac, se heurte parfois à des blocages venant d'un côté ou de l'autre. Cette double autorité n'est pas forcément un problème insurmontable, mais nous verrons dans le cadre de l'expérimentation comment les choses se passent.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Le Sénat a supprimé l'article 41 au motif qu'il n'allait pas assez loin. J'entends ce que vous dites, et je ne doute pas que la rédaction de cet article puisse être améliorée. Cela dit, je vous invite à voter les amendements identiques que viennent de défendre vos collègues, quitte à retravailler ensuite la rédaction de cette disposition en vue de la séance publique.

Les intendants ou gestionnaires de collège ou de lycée exercent non seulement des missions relevant de l'autorité du président du conseil départemental ou régional – vous avez parlé des PAT, du recours aux circuits courts et à l'achat direct de produits locaux pour les cantines scolaires –, mais également des missions relevant de l'autorité de l'éducation nationale. Il est encore possible de clarifier les choses.

**M. Raphaël Schellenberger.** Le fait que les gestionnaires exercent également des missions pour le compte de l'éducation nationale, en particulier dans les petits établissements qui ne disposent pas d'une équipe de direction, pose en effet une difficulté. Globalement, les choses se passent en bonne intelligence, mais cette dualité de missions se heurte tout de même à quelques limites. Si une collectivité veut mettre le paquet sur la qualité de l'entretien, elle n'a d'autre relais que le gestionnaire de l'établissement, qui est le supérieur hiérarchique des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) mais qui relève lui-même de l'éducation nationale. Cette question de conservation du patrimoine pose bien plus de problèmes que le changement de stratégie d'approvisionnement de la cantine – on parle beaucoup de ce sujet car il est à la mode et que l'on cherche partout à développer les circuits courts et à mener une politique ambitieuse en faveur du bio –, qui finit toujours par être évoqué au conseil d'administration du collège ou du lycée et à être mis en œuvre, malgré quelques réticences. De mon point de vue, l'autorité principale du gestionnaire devrait être la collectivité territoriale.

**M. Stéphane Mazars.** Les discussions autour des PAT ne sont pas qu'un effet de mode : depuis l'entrée en vigueur de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM), les collectivités ont l'obligation d'assurer la montée en charge des produits sous signe ou label de qualité, des produits bio et de favoriser les circuits courts. Elles s'emparent donc de cette politique, en mettant en avant leurs filières agricoles, mais elles nous disent qu'elles rencontrent des obstacles, notamment parce qu'elles n'ont pas la possibilité d'influer sur le cours des choses dans les collèges et les lycées. Pour atteindre les objectifs ambitieux de la loi EGALIM, il faut faire preuve d'un peu plus de souplesse et permettre aux collectivités territoriales de s'intéresser à l'alimentation de nos enfants au sein des établissements scolaires.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 41 est ainsi **rétabli**.*

#### **Après l'article 41**

*Amendement CL1497 de M. Bruno Questel.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Nous demandons au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport évaluant les conditions d'une délégation aux régions de la gestion opérationnelle du programme européen « Lait et fruits à l'école ».

Ces dernières années, la part des Français en situation de surpoids ou d'obésité s'est accrue ; elle est désormais proche de 50 %, et les jeunes sont particulièrement touchés par ce fléau. Il est donc nécessaire d'aller de l'avant. Pour que l'ambitieux programme « Lait et fruits à l'école » produise réellement des résultats, il me semble pertinent d'en confier la gestion opérationnelle aux régions, qui ont l'habitude de gérer les fonds européens. Une expérimentation pourrait être menée dans des régions pilotes, avant de généraliser cette mesure en tirant les enseignements de la phase expérimentale. J'espère susciter la bienveillance du Gouvernement sur ce sujet qui peut tous nous réunir.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** C'est une bonne idée, qui me rappelle le temps où Pierre Mendès France avait décidé que tous les enfants devaient boire du lait à l'école – j'avais horreur de cela...

**M. Raphaël Schellenberger.** Gageons que ce rapport conclura à la nécessité de transférer aux collectivités l'emploi des gestionnaires !

**M. Paul Molac.** Je vous comprends tout à fait, madame la ministre. La décision de Pierre Mendès France visait en réalité à retirer le vin ou le cidre qui se trouvait alors sur la table des enfants, à la cantine, au moment du déjeuner – chacun sait qu'à travers l'histoire, l'eau, qui contenait de nombreux microbes, a tué beaucoup plus de monde que l'alcool...

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 41 bis** (art. L. 123-1, L. 165-1, L. 166-1, L. 167-1, L. 211-7, L. 214-2, L. 232-1, L. 255-1, L. 256-1, L. 257-1, L. 614-3 [abrogé], L. 671-1, L. 681-1, L. 683-1, L. 684-1, L. 681-6, L. 683-2, L. 684-2, L. 711-4, L. 711-6 et L. 718-5 du code de l'éducation et art. L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime) : *Renforcement du rôle des régions dans le pilotage de la politique d'enseignement supérieur et de recherche*

*Amendements de suppression CL1148 de M. Bruno Questel, rapporteur, et CL615 de Mme Michèle Victory.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** En adoptant l'article 41 bis, le Sénat a souhaité renforcer le rôle des régions dans le pilotage des politiques d'enseignement supérieur et de recherche. Or il ne m'apparaît pas judicieux de permettre aux régions de conclure des contrats pluriannuels d'établissement et de site, qui se fondent sur une relation exclusive entre l'État et ses opérateurs. La présence de trois représentants des régions au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) risque de déséquilibrer cette institution. Par ailleurs, la consultation obligatoire des régions sur certains projets, dans lesquels ces collectivités jouent déjà un rôle important, ne me semble pas justifiée. Enfin, il ne me paraît pas souhaitable de supprimer la carte des formations supérieures. Pour toutes ces raisons, je vous invite à supprimer l'article.

**M. Hervé Saulignac.** Je souscris entièrement aux arguments de M. le rapporteur.

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'article 41 bis est **supprimé** et les amendements CL618 de M. Paul Molac ainsi que les amendements CL1237 et CL1238 de Mme Emmanuelle Ménard tombent.*

**Article 41 ter** (article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales) :  
*Élargissement de la compétence des départements en matière d'aides à la filière halieutique*

*Amendements de suppression CL992 de M. Bruno Questel, rapporteur, et CL1386 de M. Rémy Rebeyrotte.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'article 41 ter, introduit par le Sénat, remet fondamentalement en cause la répartition des compétences entre départements et régions en matière d'aide économique. Il permet en effet aux départements de définir leur propre régime d'aide en matière d'agriculture et de pêche, sans le moindre encadrement et sans que les aides ne soient complémentaires avec celles octroyées par la région. Ce dispositif méconnaît totalement – sans doute involontairement – la compétence exclusive des régions dans ce domaine. C'est pourquoi je vous propose de le supprimer.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** Imaginons qu'une région ait une zone côtière assez peu étendue, où se pratique la conchyliculture, et que le reste de sa surface soit composé de grandes prairies consacrées à l'élevage de Salers. Une intervention du département côtier visant à soutenir la filière conchylicole pourrait être pertinente, tandis que la coordination avec la région ne serait pas forcément évidente.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Il n'est pas interdit aux départements d'intervenir en matière d'aide économique. Il leur est simplement demandé d'agir en complémentarité avec la région.

**M. Paul Molac.** Les départements peuvent très bien conclure avec la région une convention portant sur certaines activités économiques. Ainsi, la région Bretagne agit en coordination avec les départements, quand ils le veulent bien, pour soutenir la microéconomie, les petits circuits courts et les marchés.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 41 ter est **supprimé** et les amendements identiques CL448 de M. Philippe Meyer et CL584 de M. Raphaël Schellenberger tombent.*

**Article 41 quater** (articles L. 214-2 et L. 612-3 du code de l'éducation) :  
*Planification pluriannuelle des besoins en capacités d'accueil des filières du premier cycle de l'enseignement supérieur*

*Amendement de suppression CL1005 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** En confiant aux régions le soin d'effectuer le travail d'identification des besoins en capacités d'accueil dans l'enseignement supérieur, l'article 41 quater remet fondamentalement en cause la répartition des compétences entre l'État et les régions dans ce domaine. Je vous invite donc à le supprimer.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**Mme Emmanuelle Ménard.** L'adoption de cet amendement de suppression fera tomber mon amendement CL1241, que je souhaite défendre succinctement.

J'aimerais que les collectivités territoriales soient davantage intégrées aux schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI). Je pense en particulier aux communes et aux EPCI, qui connaissent le mieux les besoins de leur territoire, notamment en matière de formation. Ainsi, dans l'académie de Montpellier, 75 % des étudiants sont à Montpellier et 1,8 % à Béziers : ma ville souffre donc d'un manque criant de formations. À l'antenne de l'université de Montpellier située à Béziers, on étudie les lettres et la psychologie, ce qui est très bien, mais il existe aussi d'autres besoins de formation que la ville et la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée sont tout à fait capables de définir. Afin d'adapter le mieux possible les formations aux demandes et aux besoins des entreprises qui recrutent, on gagnerait donc à associer à l'élaboration des SRESRI les collectivités ayant une bonne connaissance de ces sujets, quel que soit leur échelon, surtout lorsque les territoires concernés sont marqués par la pauvreté et le chômage.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 41 quater est supprimé et l'amendement CL1241 de Mme Emmanuelle Ménard tombe.*

**Article 41 quinquies** (article L. 151-4 du code de l'urbanisme) : *Prise en compte des équipements sportifs dans le diagnostic du rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU)*

*Amendement de suppression CL1042 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'article 41 quinquies est satisfait par les dispositions actuelles du code de l'urbanisme relatives aux rapports de présentation des plans locaux d'urbanisme (PLU). Je vous propose donc de le supprimer.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 41 quinquies est supprimé et l'amendement CL690 de Mme Marie-George Buffet tombe.*

## CHAPITRE IV La culture

**Article 42** (art. L. 2251-4 et L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales) : *Intervention des collectivités territoriales en faveur des établissements de spectacles cinématographiques*

*La commission adopte l'article 42 non modifié.*

### Après l'article 42

*Amendement CL581 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous proposons d'ériger le département au rang de chef de file en matière d'éducation artistique et culturelle. Il ne s'agit pas d'engager une bataille entre collectivités mais de faire preuve de cohérence et d'efficacité. En effet,

l'éducation artistique et culturelle doit être une priorité, ce qui justifie l'intervention des collectivités territoriales en appui des actions du ministère de la culture ; or c'est au niveau du collège, qui relève de la compétence du département, qu'il me semble nécessaire d'agir prioritairement. Surtout, le département est déjà chargé d'élaborer un schéma de développement des enseignements artistiques spécialisés, une tâche qu'il accomplira d'autant mieux en tant que chef de file pour l'éducation artistique et culturelle, qui a, d'une certaine façon, vocation à susciter la pratique artistique.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Vous proposez une expérimentation octroyant au département la qualité de chef de file en matière d'éducation artistique. Or la culture est une compétence partagée entre tous les niveaux de collectivités. Le bloc communal – communes et EPCI – mène des actions très importantes dans ce domaine, au plus près des populations, au bénéfice de ceux qui sont les plus éloignés de la culture. Il en va de même pour les régions, qui encouragent notamment la jeune création et l'éducation artistique et culturelle dans les lycées. Je ne suis donc pas convaincu qu'accorder au département un rôle de chef de file soit la solution la plus adaptée. Avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis défavorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** Loin de moi l'idée de ne plus faire de la culture une compétence partagée : je souhaite simplement que les départements puissent donner une nouvelle impulsion à l'éducation artistique et culturelle. Ils sont déjà chargés de l'élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques spécialisés. Peut-être que tous ne le font pas, mais ceux qui le font n'agissent pas seuls. Les plus ambitieux, comme ceux de la collectivité européenne d'Alsace, définissent même une politique de soutien et de subventionnement d'établissements municipaux, intercommunaux et de conservatoires à rayonnement départemental ou régional. Le fait que le département joue un rôle de chef de file dans ce domaine essentiel de l'éducation artistique et culturelle ne lui confère pas une compétence exclusive en la matière. Il faut bien qu'un niveau de collectivité se saisisse prioritairement de ces questions importantes, et c'est le département qui me semble l'échelon le plus approprié.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 42 bis** (art. L. 3211-1-1 [rétabli] du code général des collectivités territoriales) : *Création d'un schéma départemental de la solidarité territoriale*

*Amendements de suppression CL1149 de M. Bruno Questel, rapporteur, et CL1153 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'article 42 bis, introduit par le Sénat, oblige les départements à élaborer tous les six ans un schéma départemental de la solidarité territoriale. Il n'est pas souhaitable de leur imposer cette nouvelle obligation, et le schéma proposé risque de heurter les compétences des autres niveaux de collectivités, qui interviennent également dans ce domaine.

**M. Paul Molac.** Cet article me semble un peu curieux et source de confusion, car il fait empiéter le département sur la compétence que la région détient depuis les débuts de la décentralisation en matière d'aménagement du territoire. La participation financière des régions aux projets des communes et de leurs groupements devrait même être compatible avec le financement des départements !

Par ailleurs, l'échelon départemental n'est pas forcément pertinent. La ville de Carhaix-Plouguer, par exemple, se trouve au carrefour de trois départements – les Côtes-d'Armor, le Morbihan et le Finistère. Pire encore, le Pays de Redon est composé de communes situées dans trois départements et deux régions différentes : il relève tantôt de la préfecture de Rennes, tantôt de la préfecture de Vannes, tantôt de la préfecture de Nantes. Je vous laisse imaginer les difficultés administratives que cela occasionne...

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 42 bis est **supprimé**.*

## **TITRE V**

### **DISPOSITIONS COMMUNES À L'ENSEMBLE DES MESURES DE LA PRÉSENTE LOI EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET STATUTAIRE**

**Article 43 :** *Compensations financières des transferts de compétences opérés par le projet de loi*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL1537 et CL1538 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

*Amendement CL1044 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** En application de l'article 72-2 de la Constitution, l'article 43 ouvre aux collectivités un droit à compensation au titre du transfert de certaines compétences prévu par le présent projet de loi. S'agissant des charges de fonctionnement, la compensation doit être égale à la moyenne des dépenses réalisées pendant les trois ans précédant le transfert de compétences. Le Sénat a décidé que ces trois années devaient constituer une période minimale, et non maximale. Je vous propose de rétablir la version initiale de l'article et de prendre en compte une période maximale de trois ans.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je ne suis pas sûr que le vote du Sénat soit une erreur. Nous savons bien comment l'État – je ne fais pas le procès d'un gouvernement en particulier, je parle de l'État profond – se comporte lorsqu'il transfère des infrastructures : les projets d'investissements sont arrêtés et l'entretien est ralenti, ce qui permet d'économiser assez facilement une ou deux années de dépenses. Si l'on prend en compte, pour le calcul de la compensation, les trois dernières années précédant le transfert de compétences, il faut avoir conscience que cette période peut comporter deux années de sous-investissement. Les infrastructures, dont la qualité se sera dégradée, nécessiteront alors un surinvestissement des collectivités locales, et ces dernières se trouveront prises entre le marteau et l'enclume.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Amendement CL1045 de M. Bruno Questel.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je propose de supprimer l'alinéa 14, qui prévoit l'éligibilité du réseau routier transféré au financement des futurs contrats de plan État-région (CPER).

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** Mon intervention de tout à l'heure était prémonitoire. Les réseaux routiers transférés aux régions ne seront plus éligibles aux CPER. Vous m'aviez dit qu'il n'y aurait pas de problème, mais vous voulez supprimer l'alinéa garantissant qu'ils seraient éventuellement éligibles, pour vous assurer que le principe selon lequel les collectivités paient les infrastructures de l'État ne peut surtout pas être renversé. J'appelle l'attention des régions : ne prenez pas les routes que l'État voudrait vous transférer car l'État ne paiera pas dans le cadre des CPER.

**M. Paul Molac.** Je ne crois pas, en fait, que le problème soit là. Le CPER fait l'objet d'une négociation entre les régions et l'État. Ce que dit l'alinéa, c'est que le réseau transféré serait d'office inclus dans le CPER. Or c'est un contrat : si on détermine d'emblée ce qu'il comprend, c'est un peu compliqué. La question est plutôt de savoir s'il y aura toujours des CPER à l'avenir. Ce n'est pas certain, car il était prévu à un moment de les supprimer. Autre interrogation, y aura-t-il suffisamment d'argent pour des financements concernant les routes ou des trains ? Cela coûte extrêmement cher.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL1539 de M. Bruno Questel.*

*Amendement CL1049 de M. Bruno Questel.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Il s'agit de supprimer les alinéas 17 à 19, qui introduisent une obligation de réévaluation du droit à compensation tous les cinq ans, sans limitation de durée.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 43 **modifié**.*

**Article 43 bis :** *Exclusion des dépenses de solidarité sociale des « contrats de Cahors »*

*Amendement de suppression CL1050 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Mon amendement tend à supprimer cet article : on pourrait considérer qu'il aurait davantage sa place dans une loi de programmation des finances publiques. Il exclut en effet les dépenses de solidarité sociale des collectivités territoriales de tout objectif national visant à encadrer l'évolution des dépenses, ce qui n'a pas de rapport avec l'objet du projet de loi. Une telle discussion doit avoir lieu lors de la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Cet article est totalement virtuel, autant le supprimer.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 43 bis est **supprimé**.*

**Article 44** (art. 80, 81 et 82 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et art. 10 et 11 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de

l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers) : *Transfert des services et agents de l'État aux collectivités et groupements concernés par les transferts de compétences opérés par le projet de loi*

*La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL1540, CL1541, CL1542, CL1544, CL1545, CL1548, CL1549, CL1550, CL1552, CL1554, CL1051 et CL1555 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

*Amendement CL1080 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

**M. Bruno Questel, rapporteur.** L'amendement vise à rétablir la méthode de compensation au coût au « pied de corps » qui s'applique aux fractions d'emploi et aux emplois vacants pour refléter au mieux le coût de recrutement des nouveaux agents, en début de carrière, au sein des collectivités territoriales.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL1558 de M. Bruno Questel, rapporteur.*

*La commission adopte l'article 44 modifié.*

#### **Après l'article 44**

*Amendement CL914 de Mme Emmanuelle Ménard.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je demande un rapport pour évaluer la corrélation entre les nouvelles compétences accordées aux collectivités et les moyens financiers dont elles disposent.

**M. Bruno Questel, rapporteur.** Je vous renvoie au jaune budgétaire annuel portant sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

*La commission rejette l'amendement.*

### **TITRE VI MESURES DE DÉCONCENTRATION**

**Article 45** (art. L. 133-1, L. 133-9, L. 614-1, L. 624-1, et L. 635-1 du code l'environnement) : *Octroi au préfet de la fonction de délégué territorial d'agences nationales*

*Amendement CL1087 de Mme Élodie Jacquier-Laforge.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour les titres VI et VII.** Cet amendement de mise en cohérence vise à rétablir la rédaction d'origine du présent article : la qualité de délégué territorial de l'ADEME accordée au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a été supprimée par le Sénat. Cette disposition permettra de garantir la bonne articulation entre l'action de l'Agence et celle des autres services de l'État au niveau local et au niveau national.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements identiques CL1084 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure, et CL761 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Je vous propose de supprimer l'extension de l'article 45 à l'Office français de la biodiversité (OFB) qu'a décidée le Sénat. L'Office est un établissement public assez jeune, puisqu'il a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2020 à la suite de la fusion entre l'Agence française de la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Il ne paraît pas opportun, à ce stade, de modifier la gouvernance de l'OFB, qui travaille d'ores et déjà en bonne intelligence avec les services déconcentrés de l'État.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable. On aurait pu se poser la question, mais il vaut mieux laisser la situation en l'état, compte tenu de la jeunesse de l'Office.

**M. Raphaël Schellenberger.** Nous nous sommes aussi posé la question et nous aimerions une autre réponse... La nature de l'ADEME et celle de l'OFB ne diffèrent pas tant que cela : pourquoi les traiter différemment et ne pas faire du préfet, dans les deux cas, le délégué territorial ? Il prendra en compte les instructions : les préfets sont de bons agents de l'État.

Quand il y a des contradictions entre ministères, il est sûr que cela devient compliqué et intéressant pour un ministère technique de disposer d'une forme de liberté par l'intermédiaire d'une organisation plus ou moins autonome dans les territoires, et c'est là que le bazar commence. C'est pour cette raison que vous avez vous-même considéré, madame la ministre, dans le texte, qu'il serait bon que le préfet soit le représentant de l'État pour l'ADEME dans les territoires. Ce raisonnement, qui est excellent, peut valoir aussi pour l'OFB. Bien qu'il soit jeune, il a en soi les mêmes faiblesses que l'ADEME ou d'autres structures de ce type.

J'ajoute que l'OFB est chargé de prérogatives de police – police rurale ou police de la chasse. S'agissant de la chasse, qui est un enjeu important dans mon département, il faut que le préfet puisse, à son niveau, assurer correctement la coordination entre les différentes parties prenantes. Nous avons besoin d'une position forte de l'État dans ces domaines. Une divergence avec l'OFB peut rendre l'action de l'État particulièrement inefficace.

*La commission **adopte** les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 45 **modifié**.*

**Article 46** (articles L. 213-8, L. 213-8-1 et L. 213-9-2 du code de l'environnement) : *Renforcement du rôle du préfet dans l'attribution des aides des agences de l'eau*

*Amendement de suppression CL401 de Mme Jeanine Dubié.*

**M. Paul Molac.** Cet article confie la présidence du conseil d'administration de l'agence de l'eau au préfet coordonnateur de bassin où l'agence a son siège. Dans le cas de la Loire, qui prend sa source au mont Gerbier-de-Jonc, en Ardèche, et qui se jette dans l'Atlantique en aval de Nantes, c'est le préfet de la région Centre-Val de Loire qui deviendrait le grand chef du bassin. Pour l'instant, c'est un élu qui exerce cette fonction. Une telle tentative de reprise en main de la part de l'administration inquiète assez les élus. En effet, les

compétences liées à la gestion de l'eau comptent parmi les plus essentielles du bloc communal, et on a l'impression d'une recentralisation.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** L'article 46 renforce le rôle du préfet coordonnateur de bassin dans le fonctionnement des agences de l'eau en systématisant l'attribution à celui-ci de la présidence du conseil d'administration. Vous vous inquiétez de cette mesure au motif qu'elle dissimulerait un phénomène de recentralisation de la gestion de l'eau, mais j'avoue ne pas comprendre cette préoccupation. Sur ce point, le projet de loi ne fait que consacrer la pratique actuelle.

Selon l'étude d'impact, la présidence du conseil d'administration était historiquement partagée de manière égale entre les préfets coordonnateurs de bassin et les ingénieurs généraux du ministère de l'environnement. Suite à un arbitrage du Président de la République, les présidences de conseil d'administration des agences de l'eau sont toutes occupées, depuis février 2021, par des préfets coordonnateurs de bassin.

Cet article ne fait que consacrer une évolution et un fonctionnement que vous décrivez vous-même à la fin de votre exposé sommaire comme tout à fait satisfaisant. Par conséquent, avis défavorable à l'amendement.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Même avis. Trois nouveaux préfets ont été nommés par décret à la tête des agences de l'eau. On ne fait qu'étendre la pratique, et il n'y a pas d'inquiétude particulière à avoir, car cela se passe bien.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements identiques CL1088 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure, et CL763 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Je propose de rétablir la rédaction initiale de l'article car la version adoptée par le Sénat ne me paraît pas opérationnelle. En pratique, elle impliquerait que plusieurs préfets effectuent de façon successive la présentation d'un rapport devant le comité de bassin, ce qui ne me paraît pas vraiment réaliste.

Il est plus judicieux de renforcer le rôle du préfet coordonnateur de bassin dans le fonctionnement des agences de l'eau en systématisant l'attribution à celui-ci de la présidence du conseil d'administration et en lui confiant la mission de porter à la connaissance de ce dernier les priorités de l'État ainsi que la synthèse des projets de l'État et des collectivités territoriales.

*La commission adopte les amendements.*

*Elle adopte l'article 46 modifié.*

**Article 46 bis** (art. L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales) :  
*Renforcement de l'État déconcentré : autorisation préfectorale pour déroger à des textes réglementaires*

*Amendements de suppression CL1090 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure, et CL1387 de M. Rémy Rebeyrotte.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Il s'agit de supprimer l'article 46 bis, introduit par le Sénat, visant à permettre aux préfets d'autoriser des dérogations au pouvoir réglementaire en faveur des collectivités territoriales. La reconnaissance d'un droit de dérogation aux normes réglementaires nationales est contraire à la Constitution : seul le pouvoir réglementaire national peut autoriser des dérogations à des dispositions réglementaires nationales.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Heureusement que l'Assemblée est là pour faire respecter la Constitution de notre pays.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** La rédaction adoptée par le Sénat ne conduisait pas les collectivités territoriales à déroger, mais le préfet de département à fixer le cadre le permettant. Il ne faut pas monter sur ses grands chevaux et dire que le Sénat est complètement irrespectueux de notre Constitution. Des garanties étaient prévues, et elles me semblaient suffisantes. Je trouve qu'il serait dommage de supprimer cet article.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 46 bis est **supprimé** et l'amendement CL1151 de M. Christophe Euzet **tombe**.*

**Article 46 ter** (article L. 2255-1 du code général des collectivités territoriales) : *Renforcement de l'État déconcentré : généralisation de l'information préalable des collectivités en cas de suppression d'un service public*

*Amendement de suppression CL1093 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Je propose de supprimer également cet article, qui part d'une bonne intention mais n'est pas du tout réaliste et opérationnel. Il généralise l'obligation d'information du maire et du président de l'EPCI par le préfet en cas de fermeture ou de déplacement d'un service. Actuellement, cette obligation d'information n'existe que dans les territoires concernés par une ORT, une opération de revitalisation de territoire. Généraliser ce dispositif risquerait de le rendre inapplicable, ce qui se retournerait contre les territoires qui en ont le plus besoin et bénéficient actuellement de ce dispositif d'information.

Cette généralisation n'est pas davantage utile, notamment dans les territoires dynamiques et très denses, dans lesquels il existe des services n'assurant aucun accueil du public. En pratique, cela gênerait beaucoup les opérations de réorganisation de services, en particulier en région parisienne et dans les métropoles.

Par ailleurs, l'information des élus sur les fermetures ou les déplacements de services envisagés dans leur territoire a d'ores et déjà vocation à être assurée au sein des instances de suivi des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, rendus obligatoires par la loi NOTRE au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Il n'est donc pas nécessaire de modifier le droit en vigueur, surtout par un dispositif qui n'est pas opérationnel.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je trouverais dommage que l'on supprime cet article, car il prévoit une obligation d'information et non de concertation ou de recueil d'un avis. Ce dispositif peut être vraiment très utile dans certains cas de figure. Les maires et les présidents de communauté d'agglomération ne sont pas toujours informés des restructurations de service, qui peuvent entrer en contradiction avec les politiques menées dans des centres-villes, par exemple. Informer les communes et les EPCI à l'avance peut permettre de travailler dans la même direction.

**M. Raphaël Schellenberger.** Cet article a le mérite d'ouvrir un débat intéressant. Il existe une administration assez exceptionnelle en la matière : la DGFIP, la direction générale des finances publiques, qui est la gestionnaire des deniers publics. Elle considère depuis quelques années qu'on gère mieux en louant des locaux aux collectivités locales plutôt qu'en étant propriétaire. Elle demande donc aux collectivités de mettre à disposition des locaux adaptés. Dans ma circonscription, la direction départementale a tout d'un coup quitté un local et cessé de payer le loyer, sans qu'il y ait eu le moindre dialogue à ce sujet. Je peux donc comprendre qu'on aboutisse à ce genre d'article, même s'il est inutile et inopérant. Si on faisait preuve d'un peu de bon sens et s'il y avait un peu de discussion, on n'en serait pas là.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Ce type de cas se présente parfois, mais il ne faut pas oublier que le Gouvernement remet des services centraux de l'administration, de la DGFIP et bientôt de l'intérieur, dans des territoires. Cela représente des familles, des compétences et des services, et c'est quand même plutôt vertueux.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 46 ter est supprimé.*

**Article 46 quater** (articles L. 2334-36, L. 2334-37, L. 2334-42, L. 2334-43 [nouveau], L. 2522, L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales) : *Renforcement de l'État déconcentré : modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)*

*Amendement de suppression CL1096 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** L'article 46 quater institue des commissions départementales pour la DSIL, la dotation de soutien à l'investissement local. Outre que c'est contraire à ce que nous avons voté en loi de finances, il serait dangereux de fusionner les modalités d'attribution de la DETR, la dotation d'équipement des territoires ruraux, et de la DSIL. Ces deux dotations ont des objectifs vraiment spécifiques.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Je suis absolument d'accord. Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 46 quater est supprimé et tous les amendements portant sur l'article tombent.*

**Article 46 quinquies** (article 4 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) : *Renforcement de l'État déconcentré : rôle prépondérant du représentant de l'État dans le département*

*Amendements de suppression CL1097 de Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure, et CL930 de M. Jean-René Cazeneuve.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Cet article, introduit par le Sénat, prévoit que toute décision de l'État prise au niveau territorial, y compris sur le plan régional, relève du préfet de département. Cette disposition semble assez peu praticable et, surtout, la répartition des attributions et des compétences entre les diverses autorités et les services qui relèvent du pouvoir exécutif a un caractère réglementaire. Il revient donc au Gouvernement d'intervenir dans ce domaine. Cet article excède les prérogatives du législateur.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Avis favorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** L'argument relatif à l'excès de pouvoir du législateur me surprend toujours dans ce genre de texte. Je suis assez d'accord avec l'idée que la déconcentration relève d'abord de l'organisation interne de l'État et du Gouvernement et qu'elle regarde donc relativement peu le législateur. Mais dans ce cas, il ne faut pas présenter un texte comportant « déconcentration » dans son titre. Si nous ne sommes pas censés débattre de la déconcentration, il ne faut pas l'inscrire à l'ordre du jour : un projet de loi « 2DS » aurait peut-être suffi. À partir du moment où vous présentez un texte visant à légiférer sur la déconcentration, débattre du *process* administratif et de la place du préfet me semble plutôt pertinent.

C'est aussi une question d'efficacité. Il est souvent question de maires qui découvrent une décision prise par l'intercommunalité concernant leur commune. Quand le maire n'est plus au courant de ce qui se passe dans sa commune et que les habitants viennent lui demander s'il savait, l'intercommunalité ne peut pas fonctionner. C'est un peu pareil pour l'État. Comment voulez-vous qu'un préfet, qui est censé avoir une vision transversale du département, puisse s'en sortir si toutes les administrations techniques et les autorités ou offices indépendants prennent des décisions sans qu'il soit informé, alors qu'il mène parfois des politiques dans les mêmes domaines – cela arrive plus souvent qu'on le croit.

Cet amendement du Sénat me semble tout à fait adapté compte tenu de l'objet du texte et de nature à améliorer l'efficacité de l'action publique locale.

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'article 46 quinquies est supprimé et l'amendement CL1250 de Mme Emmanuelle Ménard tombe.*

**Après l'article 46 quinquies**

*Amendement CL1659 de M. Bruno Questel.*

**M. Bruno Questel.** La proposition de la loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes prévoit une interdiction de la présentation d'animaux d'espèces non domestiques dans les spectacles de cirques itinérants, dans un délai de sept ans. Il faudra s'organiser pendant cette période et protéger les exploitants des cirques itinérants, qui peuvent rencontrer des difficultés d'installation dans

certains territoires communaux. Je vous propose donc d'instituer un mécanisme de médiation placé sous la responsabilité des préfets.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Avis favorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** Même avis.

**M. Raphaël Schellenberger.** C'est amusant. On se dit que discuter de la façon dont les administrations prennent leurs décisions en s'intéressant au rôle du préfet ne relève pas du domaine de la loi, mais là on demande que le préfet mène une médiation en cas de problème : c'est marcher sur la tête.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Je soutiens cet amendement. Dans ce domaine, les préfets intimement quasiment des ordres aux communes car il faut bien trouver des solutions pour accueillir les cirques. Or c'est absolument catastrophique pour le cirque et pour la commune : vous imaginez un peu dans quel état d'esprit cela met tout le monde. Une médiation ne peut qu'être favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*La réunion se termine à minuit.*



### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, M. Jean-Félix Acquaviva, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Blandine Brocard, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, Mme Émilie Guerel, M. Sacha Houlié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, M. Stéphane Mazars, Mme Emmanuelle Ménard, M. Ludovic Mendes, M. Paul Molac, Mme Valérie Oppelt, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, Mme Maina Sage, M. Hervé Saulignac, M. Raphaël Schellenberger, M. Sylvain Waserman

*Excusés.* - M. Ian Boucard, Mme Marie-George Buffet, M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, Mme Lamia El Aaraje, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, M. Pierre Morel-À-L'Huissier

*Assistaient également à la réunion.* - M. Pascal Brindeau, M. Cyrille Isaac-Sibille, M. Christophe Jerretie, M. Jean-Claude Leclabart, M. Patrick Loiseau