

N° 4721

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 2021

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,  
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT  
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCEDURE ACCÉLÉRÉE,  
*relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration*  
*et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*

PAR MME ÉLODIE JACQUIER-LAFORGE,  
M. BRUNO QUESTEL, MME MAINA SAGE

Députés

## A VIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

PAR M. MICKAËL NOGAL

Député

## A VIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

PAR M. DIDIER MARTIN

Député

## A VIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR M. JEAN-CLAUDE LECLABART, MME LAURIANNE ROSSI

Députés

## TOME I

**SYNTHÈSE, COMMENTAIRES D'ARTICLES (TITRES I<sup>ER</sup> à V)**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	15
<b>I. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	17
<b>II. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES</b> .....	31
<b>III. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	37
<b>IV. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	41
<b>COMMENTAIRES D'ARTICLES</b> .....	47
<b>TITRE I<sup>ER</sup> - LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE</b> .....	47
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 1111-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Définition du principe de différenciation .....	47
<i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> (art. L. 3211-3 [nouveau], L. 3444-2, L. 4221-1, L. 4422-16, L. 4433-3, L. 7152-2 et L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales) : Demande de mise en œuvre du principe de différenciation par les collectivités territoriales.....	51
<i>Article 1<sup>er</sup> ter A (nouveau)</i> : Rapport sur les outils de différenciation mobilisables pour faire face au phénomène de spéculations foncière et immobilière en Corse .....	54
<i>Article 1<sup>er</sup> ter (supprimé)</i> (art. L. 1115-4-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Rôle des départements frontaliers dans le cadre de la coopération transfrontalière .....	54
<i>Article 2</i> (art. L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 241-11 du code forestier et art. L. 1413-1 et L. 2333-84 du code général des collectivités territoriales) : Extensions du pouvoir réglementaire local.....	55
<i>Article 2 bis</i> (art. 21 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) : Extension du pouvoir réglementaire local.....	60
<i>Article 3</i> (art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales) : Conférences territoriales de l'action publique .....	61
<i>Article 3 bis A (supprimé)</i> (art. L. 5215-20, L. 5215-20-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Exercice de la compétence « promotion du tourisme » par les communes.....	66

<i>Article 3 bis B (supprimé)</i> (art. L. 5224 du code général des collectivités territoriales) : Déséquilibres du tissu commercial de proximité à l'intérieur du périmètre d'un schéma de cohérence territorial.....	69
<i>Article 3 bis (supprimé)</i> (art. L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales) : Facilitation de la délégation de compétences entre l'État et les collectivités .....	71
<i>Article 3 ter</i> : Compétences des régions en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'apprentissage .....	72
<i>Article 3 quater (supprimé)</i> (art. L. 1251-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Comité État-régions.....	75
<i>Article 3 quinquies</i> (art. L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales) : Facilitation de l'inscription à l'ordre du jour d'une fusion d'une région et des départements qui la composent.....	76
<i>Article 4</i> (art. L. 1112-16 et L. 1821-1 du code général des collectivités territoriales) : Modalités d'organisation d'une consultation locale des électeurs dans les collectivités territoriales.....	77
<i>Article 4 bis A</i> (art. L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales) : Modalités d'organisation d'une consultation locale des électeurs dans les établissements publics de coopération intercommunale.....	80
<i>Article 4 bis B</i> (art. L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales) : Rôle de la conférence métropolitaine au sein de la métropole de Lyon .....	82
<i>Article 4 bis C (supprimé)</i> (art. L. 5211-5-1 A du code général des collectivités territoriales) : Modalités de scission d'une intercommunalité.....	84
<i>Article 4 bis D (supprimé)</i> (art. L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales) : Procédure de retrait d'une intercommunalité.....	87
<i>Article 4 bis (supprimé)</i> (art. L. 5211-17-1 et L. 5211-17-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. 1636 B <i>octies</i> du code général des impôts) : Transfert de compétences « à la carte » des communes membres vers leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre .....	89
<i>Article 4 ter (supprimé)</i> (art. L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Critère de l'intérêt communautaire ou métropolitain pour l'exercice de diverses compétences au sein du bloc communal.....	91
<i>Article 4 quater A (nouveau)</i> (art. L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales) : Compétence « cimetières et sites cinéraires » des communautés urbaines .....	93
<i>Article 4 quater (supprimé)</i> (art. L. 1121-1 et L. 1121-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales et art. L. 132-14 et L. 143-21 du code de l'urbanisme) : Conférence de dialogue État-collectivités .....	93
<i>Article 4 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 4422-29 du code général des collectivités territoriales) : Pouvoir d'ester en justice du président du conseil exécutif de la collectivité de Corse .....	95
<i>Article 4 sexies (nouveau)</i> (art. 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) : Présidence du comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif de Corse .....	95

<i>Article 4 septies (nouveau)</i> (art. 9 de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes) : Mairie de célébration des mariages et d'enregistrement des pactes civils de solidarité pour les habitants d'une commune associée .....	96
<b>TITRE II – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE</b> .....	97
Chapitre I <sup>er</sup> – La répartition des compétences dans le domaine de la transition écologique .....	97
<i>Article 5 A</i> (art. L. 1231-1 du code des transports) : Permettre aux pôles métropolitains d'exercer le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité.....	97
<i>Article 5 B</i> (art. L. 1231-1 du code des transports) : Ajustements relatifs à l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité sur le territoire des communautés de communes .....	99
<i>Article 5</i> (art. L. 1111-9, L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales) : Actions des collectivités territoriales en matière de transition écologique .....	101
<i>Article 5 bis (supprimé)</i> (art. L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales et art. 1 <sup>er</sup> [abrogé] de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de commune) : Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines » aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes .....	106
<i>Article 5 ter</i> (art. L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de délégation, par un EPCI-FP, des compétences « gestion des eaux pluviales urbaines » et « défense extérieure contre l'incendie » à un syndicat infra-communautaire.....	110
<i>Article 5 quater A</i> : Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre des règles départementales relatives à la défense extérieure contre l'incendie .....	112
<i>Article 5 quater</i> (art. L. 211-7 et L. 213-12 du code de l'environnement) : Exercice, par un même syndicat mixte sur des parties distinctes de son périmètre, des compétences d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux .....	114
<i>Article 5 quinquies (supprimé)</i> (art. 1530 bis du code général des impôts) : Affectation du produit de la taxe GEMAPI .....	117
<i>Article 5 sexies A</i> : Expérimentation d'un financement des missions de défense contre les inondations et contre la mer d'un EPTB par des contributions fiscalisées.....	120
<i>Article 5 sexies (supprimé)</i> : (sous-section 5 [nouvelle] de la section 6 du chapitre unique du titre VIII du livre I <sup>er</sup> et art. L. 541-47 [abrogé] du code de l'environnement) Droit de veto du conseil municipal préalablement au dépôt d'une demande d'autorisation environnementale pour l'installation d'éoliennes .....	122
<i>Article 5 septies A (supprimé)</i> (art. L. 515-44 du code de l'environnement) : Relèvement, par les régions, de la distance minimale entre des éoliennes et des habitations .....	125
<i>Article 5 septies B (supprimé)</i> (art. L. 1251-3-1 [nouveau] du code des transports) : Droit de veto du conseil municipal préalablement à la construction ou à la modification d'infrastructures de transport par câbles en milieu urbain.....	126
<i>Article 5 septies</i> (art. L. 1425-2, L. 4251-1, L. 4251-4 et L. 4251-8 du code général des collectivités territoriales) : Intégrer un volet relatif à la stratégie aéroportuaire dans le SRADDET.....	129

Chapitre II – Les transports.....	131
Article 6 : Transfert aux départements, aux métropoles et à la métropole de Lyon de certaines routes nationales non concédées.....	131
Article 6 bis (art. L. 153-1 du code de la voirie routière) : Harmonisation de l’usage des ressources du péage d’un ouvrage d’art .....	141
Article 7 : Mise à disposition des régions volontaires et à titre expérimental de voies du domaine public routier national non concédé .....	142
Article 7 bis ( <i>supprimé</i> ) (art. 1 <sup>er</sup> de l’ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l’autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais et art. L. 1243-1-1 [nouveau] du code des transports) : Ouverture à la région Auvergne Rhône-Alpes de la possibilité de se retirer de l’autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais .....	152
Article 8 (art. L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 121-5 [nouveau] du code de la voirie routière et art. L. 2411-1 du code de la commande publique) : Transfert temporaire de la maîtrise d’ouvrage d’opérations d’aménagement routier aux collectivités territoriales et à leurs groupements.....	155
Article 8 bis (section 2 [nouvelle] du chapitre V du titre 1 <sup>er</sup> du code de la voirie routière et art. L. 2411-1 du code de la commande publique) : Élargissement des transferts de maîtrise d’ouvrage d’opérations d’aménagement et de travaux du domaine routier .....	160
Article 9 (art. L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A, L. 2111-9-1 B [nouveau], L. 2122-2 et L. 2221-1 du code des transports et article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques) : Conforter les possibilités de transfert des petites lignes ferroviaires.....	162
Article 9 bis ( <i>supprimé</i> ) (art. L. 1241-6 et L. 1241-7-1 du code des transports) : Avancer l’ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D.....	174
Article 9 ter (art. L. 2121-22 du code des transports) : Prise en compte des évolutions d’effectifs lors d’un changement d’attributaire d’un contrat de service public ferroviaire .....	176
Article 9 quater A ( <i>nouveau</i> ) (art. L. 422-2 du code de l’urbanisme) : Préciser la notion de travaux ou d’ouvrages réalisés par SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions.....	178
Article 9 quater (art. 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités) : Étendre la possibilité de créer une société de projet pour financer et réaliser des projets d’infrastructures de transport phasés et à un stade plus précoce de leur élaboration .....	179
Article 9 quinquies : Expérimentation du transport autonome sur rail par les conseils régionaux .....	181
Article 10 (art. L. 130-9 du code de la route) : Faculté pour les collectivités territoriales et leurs groupements d’installer des radars automatiques .....	182
Article 11 (art. L. 4316-12 [nouveau] du code des transports et art. L. 2132-10 du code général de la propriété des personnes publiques) : Renforcement des sanctions sur le domaine public fluvial.....	188
Article 11 bis ( <i>nouveau</i> ) (art. L. 2124-7 du code général de la propriété des personnes publiques) : Convention d’aménagement, d’entretien et d’exploitation du domaine public fluvial de l’État par une collectivité territoriale ou un groupement.....	193
Chapitre III – La lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité.....	194

<i>Article 12</i> (art. L. 131-4 et L. 131-6-1 [nouveau] du code de l'environnement) : Réforme de la gouvernance de l'ADEME et délégation d'une partie des fonds « chaleur » et « économie circulaire » aux régions.....	194
<i>Article 12 bis A (nouveau)</i> (art. L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation) : Représentation des régions au conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat.....	200
<i>Article 12 bis</i> (art. 78 et intitulé du chapitre VII du titre II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Transfert aux régions de la fonction comptable de la gestion des fonds structurels et d'investissement européens.....	200
<i>Article 12 ter (supprimé)</i> (art. L. 112-1-1 et L. 112-1-2 du code rural et de la pêche maritime) : Modification de la composition des commissions départementale et territoriale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers .....	202
<i>Article 13</i> (art. L. 414-1, L. 414-2 et L. 414-3 du code de l'environnement ; art. 1395 E du code général des impôts) : Transfert de la compétence de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions.....	204
<i>Article 13 bis</i> (art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) : Dérogation au seuil de participation minimale du maître d'ouvrage pour le financement d'une opération en faveur de la restauration de la biodiversité.....	213
<i>Article 13 ter (supprimé)</i> (art. 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) : Modalités de compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés sur un site Natura 2000 faisant l'objet d'un engagement de gestion .....	217
<i>Article 13 quater (supprimé)</i> : Application différenciée des plafonds d'abattage des loups définis au niveau national .....	221
<i>Article 14</i> (art. L. 360-1 du code de l'environnement et art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Création d'un pouvoir de police spéciale dans les espaces naturels protégés.....	226
<i>Article 14 bis</i> (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.....	231
<i>Article 14 ter (supprimé)</i> (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.....	234
<b>TITRE III - L'URBANISME ET LE LOGEMENT</b> .....	238
<i>Article 15</i> (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : Modalités de détermination de la liste des communes exemptées de l'application des obligations SRU .....	238
<i>Article 15 bis A (nouveau)</i> (art. L. 152-6-3 [nouveau] et L. 111-24 du code de l'urbanisme et art. L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation) : Dérogations aux règles de mixité sociale pour les logements militaires construits sur le domaine de l'État .....	249
<i>Article 15 bis (supprimé)</i> (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : Pondération par typologie de prêt des logements intégrés au décompte SRU .....	251

<i>Article 16</i> (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 .....	257
<i>Article 17</i> (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 .....	265
<i>Article 18</i> (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 .....	273
<i>Article 19</i> (art. L. 302-9-1 du code de la construction et de l’habitation) : Instauration d’un taux de majoration minimal en cas de carence au titre de la loi SRU et adaptation de la carence à la création du contrat de mixité sociale .....	278
<i>Article 19 bis</i> (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 au titre de la loi SRU .....	285
<i>Article 20</i> (art. L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l’habitation) : Suppression de la procédure d’aménagement des objectifs triennaux SRU et des commissions départementales .....	287
<i>Article 20 bis</i> (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) .....	290
<i>Article 20 ter (supprimé)</i> (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) .....	292
<i>Article 20 quater</i> (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 .....	294
<i>Article 20 quinquies</i> (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 .....	296
<i>Article 20 sexies</i> (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 (PLAD) : dans les communes comptant déjà plus de 40 % de logements sociaux .....	298
<i>Article 20 septies</i> : 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 .....	303
<i>Article 21</i> (art. L. 313-34 du code de la construction et de l’habitation) : Élargissement de l’objet social de l’Association foncière Logement .....	305
<i>Article 22</i> (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... ..	308
<i>Article 22 bis AA (nouveau)</i> (art. L. 441-2, L. 441-2-1 et L. 441-2-9 du code de la construction et de l’habitation) : Information des CALEOL sur les relogements des locataires concernés par les opérations de renouvellement urbain et élargissement à toutes les communes réservataires de l’accès aux données du système national d’enregistrement .....	318

<i>Article 22 bis A</i> (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.....	322
<i>Article 22 bis BA (nouveau)</i> (art. L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation) : Autorisation de la prise à bail direct des logements intermédiaires des bailleurs sociaux par des employeurs personnes morales .....	323
<i>Article 22 bis B</i> (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.....	325
<i>Article 22 bis</i> (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).....	328
<i>Article 22 ter (supprimé)</i> (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 .....	330
<i>Article 22 quater (supprimé)</i> (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 .....	332
<i>Article 23</i> (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 » .....	336
<i>Article 23 bis (nouveau)</i> (art. L. 353-9-3 et L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation) : Dérogation à l'application stricte de l'indice de référence des loyers pour la revalorisation des loyers des logements conventionnés et des logements HLM .....	343
<i>Article 23 ter (nouveau)</i> (art. L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation) : Location de logements sociaux par les organismes HLM à une personne morale en vue de la sous-location à des personnes physiques .....	345
<i>Article 24</i> (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 .	348
<i>Article 25</i> (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.....	351
<i>Article 25 bis A</i> (art. L. 301-5-1-3 [nouveau] et L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation) : Reconnaissance aux collectivités et à leurs groupements du statut d'autorités organisatrices de l'habitat.....	356
<i>Article 25 bis</i> (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 .....	363
<i>Article 26</i> (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.....	367

<i>Article 27</i> (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 .....	370
<i>Article 27 bis AA (nouveau)</i> : (arts. L. 1123-1, L. 1123-3, L. 1123-4, L. 2222-23, L. 3211-5, L. 3211-8, L. L. 5162-1 du code général de la propriété des personnes publiques, L. 124-12, L. 125-13, et L. 181-47 du code rural et de la pêche maritime) Aménagements de la procédure d'acquisition des biens sans maître .....	381
<i>Article 27 bis A</i> (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 .....	382
<i>Article 27 bis B</i> (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.....	383
<i>Article 27 bis</i> (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.....	386
<i>Article 27 ter</i> (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 .....	389
<i>Article 27 quater A (nouveau)</i> : (arts. L. 161-2, L. 161-8 et L. 161-11 du code rural et de la pêche maritime) Régime applicable aux chemins ruraux : présomption d'affectation à l'usage du public, contributions spéciales et entretien par des associations régies par la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901.....	392
<i>Article 27 quater (supprimé)</i> : Régime applicable aux chemins ruraux : révision du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée.....	393
<i>Article 27 quinquies (nouveau)</i> (art. L. 361-1 du code de l'environnement) : Préservation de la continuité des itinéraires départementaux de randonnées en cas de suppression d'un chemin rural.....	395
<i>Article 28</i> (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 ; art. L. 329-1 du code de l'urbanisme) : Extension des compétences des organismes de foncier solidaire (OFS).....	396
<i>Article 28 bis A</i> (art. 150 U du code général des impôts) : Exonération de l'imposition sur le revenu lors d'une plus-value sur la cession immobilière à un organisme de foncier solidaire .....	402
<i>Article 28 bis</i> (art. L. 211-2 du code de l'urbanisme) : Délégation du droit de préemption à un organisme de foncier solidaire.....	404
<i>Article 29</i> (art. 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.....	406
<i>Article 30</i> (art. L. 152-6, L. 211-2, L. 214-1-1, L. 312-2-1 [nouveau], L. 312-5, L. 312-7, L. 321-2 et L. 424-3 du code de l'urbanisme ; art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ; art. 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) : Nouvelles dispositions et dérogations au profit des grandes opérations d'urbanisme et des opérations de revitalisation de territoire et adaptation de la procédure d'autorisation des constructions dérogeant au règlement .....	409

<i>Article 30 bis AA (nouveau)</i> (art. L. 143-16-1 et L. 153-40-1 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Prise de position formelle du représentant de l'État en matière de sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.....	421
<i>Article 30 bis A (supprimé)</i> (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.....	423
<i>Article 30 bis B (supprimé)</i> (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 L. 153-31 du code de l'urbanisme) : Limitation des transferts de compétence du plan local d'urbanisme .....	426
<i>Article 30 bis C (supprimé)</i> (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 .....	431
<i>Article 30 bis D</i> (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.....	433
<i>Article 30 bis</i> (art. L. 321-1 et L. 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 .....	436
<i>Article 30 ter</i> (art. L. 324-2-1 et L. 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 EPFL.....	441
<i>Article 30 quater</i> (art. L. 213-9 et L. 213-11 du code de l'urbanisme ; art. L. 145-46-1 du code de commerce) : Exclusion des biens préemptés du droit de préférence.....	443

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

<b>Chapitre I<sup>er</sup> – La participation à la sécurité sanitaire territoriale</b> .....	445
<i>Article 31</i> (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 .....	445
<i>Article 31 bis AA (nouveau)</i> (art. L. 1434-1 du code de la santé publique) : Obligation pour le projet régional de santé de tenir compte des contrats locaux de santé .....	459
<i>Article 31 bis A</i> (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.....	460
<i>Article 31 bis B</i> (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 .....	464
<i>Article 31 bis</i> (art. 199 <i>quindecies</i> , 199 <i>sexvicies</i> , 1391 B <i>bis</i> 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.....	466
<i>Article 32</i> (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.....	468
<i>Article 33</i> (art. L. 6323-1-5 du code de la santé publique) : Recrutement des personnels de centres de santé.....	473

<i>Article 34</i> (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 .....	479
<i>Article 34 bis A (nouveau)</i> (art. L. 1110-1 du code de la santé publique) : Contribution des collectivités territoriales au droit fondamental à la protection de la santé .....	488
<i>Article 34 bis</i> : Expérimentation d'une nouvelle organisation administrative par la Ville de Paris .....	489
<b>Chapitre II – Cohésion sociale</b> .....	491
<i>Article 35</i> : Expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active.....	491
<i>Article 35 bis (supprimé)</i> (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.....	504
<i>Article 36</i> (art L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, art L. 233-1-1 ; art L. 302-1, L. 442-8-1-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation ; art L. 281-1, L. 281-4, L. 281-5, L. 14- 10- 5, L. 233-2 du code de l'action sociale et des familles ; art. L. 3332-17-1 du code du travail) : Compétence départementale en matière d'habitat inclusif et d'adaptation des logements au vieillissement de la population .....	506
<i>Article 36 bis AA (nouveau)</i> (art L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) : Simplification du cadre des autorisations accordées aux établissements et services sociaux ou médico-sociaux pour l'accueil et la prise en charge des personnes en situation de handicap.....	517
<i>Article 36 bis AB (nouveau)</i> (art. L. 5213-2 du code du travail et L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles) : Accès à l'emploi renforcé pour les personnes en situation de handicap.....	519
<i>Article 36 bis AC (nouveau)</i> (art. 23 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social) : Statut des personnels de l'établissement public national Antoine Koenigswarter.....	520
<i>Article 36 bis A</i> : (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.....	522
<i>Article 36 bis B (nouveau)</i> (Chapitre Ier du titre VI du livre VI (intitulé) : et art. L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. 84 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015) Développement de solutions d'habitat intermédiaire en outre-mer .....	526
<i>Article 36 bis</i> (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 .....	527
<i>Article 37</i> (art. L. 123-4-1 et L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles) : Création d'un centre intercommunal d'action sociale dans les métropoles et les communautés urbaines .....	530
<i>Article 38 (suppression maintenue)</i> (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 .....	535
<i>Article 39 (supprimé)</i> (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 .....	541
<i>Article 40</i> (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 .....	549
<b>Chapitre III – L'Éducation et l'Enseignement supérieur .....</b>	<b>552</b>
<i>Article 41 A</i> : Rapport sur le transfert de la médecine scolaire aux départements.....	552
<i>Article 41</i> : Renforcement du lien des gestionnaires de collèges et lycées avec les collectivités territoriales .....	555
<i>Article 41 bis A (nouveau)</i> : Rapport sur la délégation aux régions de la gestion opérationnelle du programme européen « Lait et fruits à l'école » .....	560
<i>Article 41 bis (Supprimé)</i> (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 .....	561
<i>Article 41 ter (supprimé)</i> (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.....	565
<i>Article 41 quater (supprimé)</i> (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 .....	568
<b>Chapitre III bis – Le sport .....</b>	<b>570</b>
<i>Article 41 quinquies (supprimé)</i> (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) .....	570
<b>Chapitre IV – La culture.....</b>	<b>571</b>
<i>Article 42</i> (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.....	571
<i>Article 42 bis (Supprimé)</i> (art. L. 3211-1-1 [rétabli] du code général des collectivités territoriales) : Création d'un schéma départemental de la solidarité territoriale.....	574
<b>TITRE V - DISPOSITIONS COMMUNES À L'ENSEMBLE DES MESURES DE LA PRÉSENTE LOI EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET STATUTAIRE .....</b>	<b>578</b>
<i>Article 43</i> : Compensations financières des transferts de compétences opérés par le projet de loi .....	578
<i>Article 43 bis (supprimé)</i> : Exclusion des dépenses de solidarité sociale des « contrats de Cahors » .....	584
<i>Article 44</i> (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..... 587

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale s'apprête, avec la discussion du présent projet de loi, à clore une séquence inédite qui a été ouverte il y a près de trois ans lorsque le Président de la République lançait, auprès des maires de France, le Grand Débat national. À cette occasion, se sont manifestées une attente très forte pour renforcer l'action publique de proximité ; une aspiration à une meilleure prise en compte des particularités locales et à une organisation territoriale des politiques publiques moins rigide ; une volonté des acteurs locaux d'être soutenus dans l'exercice de leurs missions ; et une forme de fatigue à l'égard des réformes institutionnelles incessantes.

Dès le lendemain de l'adoption de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui a permis de redonner aux élus, et en particulier aux premiers d'entre eux – les maires –, la possibilité d'agir sur le quotidien des citoyens et de mettre en œuvre leurs engagements, le Gouvernement a initié une large concertation des acteurs locaux pour travailler sur la rédaction de ce texte. Celui-ci vient parachever le travail patiemment engagé depuis le début de la législature en faveur des collectivités territoriales, en proposant des mesures concertées, utiles et pragmatiques en faveur de la différenciation, de la décentralisation, de la déconcentration et de la simplification de l'action publique locale.

Le projet de loi comportait, lorsqu'il a été déposé sur le bureau du Sénat le 12 mai 2021, 84 articles. À l'issue de son examen en juillet dernier, 216 articles ont été transmis à l'Assemblée nationale. Si le texte a été renvoyé à la commission des Lois, celle-ci a délégué l'examen au fond de certains articles à trois autres commissions : 43 à la commission des affaires économiques, 17 à la commission des affaires sociales et 11 à la commission du développement durable qui s'est également saisie pour avis de 47 articles. Les quatre commissions ont adopté dans les mêmes termes 48 articles, modifié 109 d'entre eux et supprimé 59. Elles ont également introduit 45 articles nouveaux.

La discussion du présent projet de la loi en commission a reposé sur un dispositif qui a mobilisé sept rapporteurs de quatre commissions différentes, en plus des travaux conduits par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et la délégation aux outre-mer. Le travail de concertation et d'écoute qu'ils ont mené a permis d'aboutir à l'adoption d'un texte équilibré entre le projet de loi initial présenté par le Gouvernement et les apports du Sénat.



## I. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS

### A. TITRE I<sup>ER</sup> : LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

Le titre I<sup>er</sup> contenait, dans le projet de loi initial, quatre articles relatifs à la définition du principe de différenciation (**article 1<sup>er</sup>**), à l'extension du pouvoir réglementaire local (**article 2**), au fonctionnement des conférences territoriales de l'action publique (**article 3**) et à l'élargissement des dispositifs de participation locale (**article 4**).

Si les positions entre le Gouvernement, le Sénat et la commission des Lois ont convergé s'agissant des **articles 1<sup>er</sup> et 4**, les **articles 2 et 3** ont quant à eux fait l'objet d'une approche différente entre les deux chambres. La commission des Lois a souhaité revenir, pour ces deux articles, au texte initial proposé par le Gouvernement.

Le Sénat a adopté seize articles additionnels sur ce titre.

Trois d'entre eux ont été adoptés sans modification par la commission. Ils concernent l'assouplissement de la procédure de fusion en une collectivité unique d'une région et des départements la composant (**article 3 *quinquies***), la facilitation des conditions d'organisation d'une consultation au sein des intercommunalités (**article 4 *bis A***) et le renforcement du rôle de la conférence métropolitaine au sein de la métropole de Lyon (**article 4 *bis B***).

La commission des Lois s'est pleinement saisie de l'**article 1<sup>er bis</sup>** qui vise à permettre l'application du principe de différenciation, à la demande des collectivités concernées, par la mise en œuvre d'une procédure spécifique. À l'initiative des rapporteurs Bruno Questel et Maina Sage, elle a souhaité donner une portée effective, tout en étant respectueuse de la Constitution, d'une disposition adoptée par le Sénat pour renforcer les garanties apportées aux suites qui sont données par le Gouvernement aux propositions que les collectivités territoriales présentent en vue de modifier ou d'adapter des dispositions législatives ou réglementaires. Par le dispositif qu'ils proposent, les rapporteurs espèrent favoriser un changement de pratiques afin que le pouvoir de proposition des collectivités puisse être entendu et s'exercer pleinement.

Alors qu'à l'**article 3 *ter***, le Sénat a souhaité confier aux régions l'exercice de la compétence du service public de l'emploi, la commission des Lois a adopté une nouvelle rédaction de l'article pour renforcer la coordination régionale en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Il donne ainsi la possibilité aux régions de créer une instance régionale de coordination avec l'action de Pôle emploi.

Sur proposition des rapporteurs, dix articles ont été supprimés par la commission (**articles 1<sup>er ter</sup>, 3 *bis A* à 3 *bis*, 3 *quater*, 4 *bis C* à 4 *ter* et 4 *quater***).

La commission a enfin introduit cinq articles additionnels qui visent :

– à mieux appréhender les outils de différenciation mobilisables pour faire face au phénomène de spéculations foncière et immobilière en Corse (**article 1<sup>er</sup> ter A**) ;

– à clarifier les compétence « cimetières et sites cinéraires » des communautés urbaines (**article 4 quater A**) ;

– à préciser le pouvoir d’ester en justice du président du conseil exécutif de la collectivité de Corse (**article 4 quinquies**) ;

– à confier la présidence du comité pour le développement, l’aménagement et la protection du massif de Corse au président du conseil exécutif de la collectivité de Corse (**article 4 sexies**) ;

– à permettre aux habitants d’une commune associée de se marier ou d’enregistrer un pacte civil de solidarité dans n’importe quelle mairie de la commune (**article 4 septies**).

## **B. TITRE II : LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE**

Le titre II contenait, dans le projet de loi initial, un article relatif à la répartition des compétences des collectivités dans le domaine de la transition écologique (**article 5**), six articles relatifs aux transports (**articles 6 à 11**) et trois articles relatifs à la lutte contre le réchauffement climatique et à la préservation de la biodiversité (**articles 12 à 14**). La commission des lois ayant sollicité l’avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur les articles 9 et 13, ainsi que sur les articles additionnels s’y rattachant, l’examen de ces articles lui a été délégué.

S’agissant des articles du projet de loi initial dont était saisie la commission des lois, cette dernière a, la plupart du temps, recherché des rédactions de compromis entre le projet de loi initial et le texte adopté par le Sénat. C’est particulièrement le cas des **articles 6 et 7**, relatifs respectivement, d’une part, au transfert de routes aux départements, aux métropoles et à la métropole de Lyon et, d’autre part, à la mise à disposition de ces mêmes routes aux régions, suite à une concertation menée avec Régions de France et l’Association des départements de France.

Sur les articles du titre II dont l’examen au fond relève de la commission des lois, le Sénat a introduit dix-huit articles additionnels. Si un seul, qui harmonise l’usage des ressources des péages d’un ouvrage d’art, a été adopté conforme par la Commission (**article 6 bis**), cette dernière en a adopté dix avec modifications. Ainsi, la Commission a notamment :

– confirmé et précisé l’extension du champ des autorités organisatrices de la mobilité et les modalités de réversibilité du transfert de compétence à la région (**articles 5 A et 5 B**) ;

– facilité l’exercice par un syndicat mixte des compétences d’un établissement public territorial de bassin (EPTB) et d’un établissement public d’aménagement et de gestion des eaux (**article 5 quater**) ;

– précisé les conditions dans lesquelles un EPTB peut fiscaliser les contributions finançant ses missions de défense contre les inondations et contre la mer (**article 5 sexies A**) ;

– précisé les modalités de transfert de maîtrise d’ouvrage entre collectivités concernant des opérations d’aménagements routiers (**article 8 bis**) ;

– encadré les dérogations aux obligations d’autofinancement des projets d’investissement des syndicats mixtes d’aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux (**article 14 bis**).

Sur proposition des rapporteurs, huit articles ont été supprimés par la commission (**articles 5 bis, 5 quinquies, 5 sexies, 5 septies A, 5 septies B, 7 bis, 12 ter et 14 ter**).

La commission a enfin introduit deux articles additionnels qui visent à :

– confier aux collectivités par convention l’aménagement, l’entretien et l’exploitation du domaine public fluvial de l’État (**article 11 bis**) ;

– prévoir la représentation de Régions de France au conseil d’administration de l’Agence nationale de l’habitat (**article 12 bis A**).

### **C. TITRE III : L’URBANISME ET LE LOGEMENT**

La Commission était saisie des articles 27 à 27 quater et de l’article 29, soit au total sept articles.

La Commission a adopté sans modification trois articles (**articles 27, 27 bis A, et 27 bis B**).

La Commission a adopté avec des modifications :

– l’**article 29** pour recentrer au bénéfice des seules communautés de communes l’assistance technique des départements et de certains EPCI en vue de l’élaboration d’un programme local de l’habitat ;

– et les **articles 27 bis et 27 ter** portant sur le régime applicable aux chemins ruraux.

En revanche, sur proposition des rapporteurs, l'**article 27 quater**, relatif à la révision du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, a été supprimé.

Par ailleurs, la Commission a inséré trois nouveaux articles :

– l'**article 27 bis AA** qui apporte quelques aménagements complémentaires à la procédure d'acquisition des biens sans maître ;

– l'**article 27 quater A** qui réintroduit plusieurs dispositions concernant les chemins ruraux qui avaient été adoptées au cours de la discussion parlementaire du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, mais qui avaient été censurées par le Conseil constitutionnel au motif qu'elles n'avaient pas de lien direct ou indirect avec les dispositions initiales dudit projet de loi (Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, considérant n° 34) ;

– et l'**article 27 quinquies** qui vise à la préservation de la continuité des itinéraires départementaux de randonnées en cas de suppression d'un chemin rural.

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

Le titre IV contenait initialement douze articles ; le Sénat en a ajouté treize autres.

La Commission était saisie des articles 39 à 42 *bis*, soit un total de dix articles.

Elle a adopté sans modification l'**article 42**.

Elle a en outre adopté avec modifications :

– l'**article 40**, portant sur le détachement dans la fonction publique territoriale des directeurs d'établissements de l'aide sociale à l'enfance – ces modifications étant d'ordre rédactionnel ;

– l'**article 41 A** prévoyant la remise d'un rapport sur le transfert de la médecine scolaire au département, afin de rendre facultative la tenue du débat prévue par l'article pour éviter toute inconstitutionnalité.

La Commission a rétabli l'**article 41**, supprimé par le Sénat et prévoyant de reconnaître, à titre expérimental, aux départements et aux régions un pouvoir d'instruction à l'égard des adjoints gestionnaires des collèges et lycées, cet article constituant un premier pas dans la résolution des difficultés que connaissent ces collectivités.

Elle a supprimé six articles :

– l’**article 39**, instituant un recours obligatoire au traitement automatisé d’appui à l’évaluation de la minorité pour l’évaluation de l’âge des personnes se déclarant mineurs non accompagnés ; une telle disposition a en effet été introduite dans le projet de loi relatif à la protection des enfants et n’a donc plus sa place dans le présent projet de loi ;

– l’**article 41 bis**, introduit par le Sénat et tendant à renforcer le rôle des régions dans le pilotage de la politique d’enseignement supérieur et de recherche, dans la mesure où ces collectivités y sont déjà étroitement associées et que les modifications proposées sont apparues déséquilibrées et inopportunes ;

– l’**article 41 ter**, introduit par le Sénat, prévoyant un élargissement de la compétence des départements en matière d’aides à la filière halieutique

– l’**article 41 quater**, introduit par le Sénat, instituant une planification pluriannuelle et régionale des besoins en capacités d’accueil des filières du premier cycle de l’enseignement supérieur ;

– l’**article 41 quinquies**, également introduit par le Sénat, visant à s’assurer de la prise en compte des équipements sportifs dans le diagnostic du rapport de présentation du plan local d’urbanisme (PLU) ;

– l’**article 42 bis**, introduit par le Sénat et imposant aux départements l’élaboration d’un nouveau schéma départemental de la solidarité territoriale, jugeant inopportune cette nouvelle obligation pour les départements et considérant que le dispositif risquait de heurter les compétences des autres collectivités.

Enfin, la Commission a introduit sur propositions de vos rapporteurs un nouvel **article 41 bis A** prévoyant la remise d’un rapport sur la délégation aux régions de la gestion opérationnelle du programme européen « Lait et fruits à l’école ».

## **E. TITRE V : DISPOSITIONS COMMUNES À L’ENSEMBLE DES TEXTES DU PRÉSENT PROJET DE LOI EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET STATUTAIRE**

Le titre V comportait initialement deux articles, les articles 43 et 44, qui posent les règles relatives aux compensations financières des transferts de compétences opérés par le projet de loi (article 43) et au transfert des services et agents de l’État aux collectivités et groupements concernés par ces mêmes transferts de compétences (article 44).

Le Sénat a modifié ces deux articles et ajouté un **article 43 bis** prévoyant l’exclusion des dépenses de solidarité sociale des « contrats de Cahors ».

La Commission a supprimé ce dernier article.

Concernant les **articles 43** et **44**, outre des amendements rédactionnels, la Commission a adopté plusieurs amendements tendant à revenir à la version initiale

du texte, en particulier s’agissant du mode de calcul de la compensation due aux collectivités bénéficiaires des transferts de compétence.

## F. TITRE VI : MESURES DE DÉCONCENTRATION

Le Titre VI comportait initialement cinq articles (articles 45 à 49).

Le Sénat a supprimé l’article 47 relatif aux contrats de cohésion territoriale. Dans le même temps, il en a ajouté six autres (articles 46 *bis*, 46 *ter*, 46 *quater*, 46 *quinquies*, 46 *sexies* et 49 *bis*).

La Commission a supprimé l’ensemble des articles ajoutés par le Sénat :

– l’**article 46 bis**, prévoyant une autorisation préfectorale pour déroger à des textes réglementaires ;

– l’**article 46 ter** généralisant l’obligation d’information préalable des collectivités en cas de suppression d’un service public ;

– l’**article 46 quater** sur les modalités d’attribution de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL) ;

– l’**article 46 quinquies** conférant un rôle prépondérant au représentant de l’État dans le département ;

– l’**article 46 sexies** sur la composition du conseil d’administration de l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;

– et l’**article 49 bis**, tendant à la création d’une commission consultative pour la reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle.

La Commission a rétabli l’**article 47** mais dans une version différente de celle prévue initialement. Elle s’est en effet bornée à supprimer la référence à un décret d’application prévu par l’article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales, régissant les contrats de cohésion territoriale.

Elle a également inséré un nouvel article prévoyant une médiation préfectorale en cas de difficultés pour l’installation d’un cirque itinérant sur le domaine public d’une commune (**article 46 sexies A**).

Les articles 45, 46 et 49 ont été adoptés par la Commission avec des modifications :

– la Commission a ainsi supprimé l’extension proposée par le Sénat tendant à octroyer au préfet de département la fonction de délégué territorial de l’Office français de la biodiversité (OFB) (**article 45**) ;

– elle a rétabli dans sa version initiale le dispositif sur le renforcement du rôle du préfet dans l’attribution des aides des agences de l’eau (**article 46**) ;

– et a supprimé l’association préalable et obligatoire des maires des communes membres d’un EPCI à la conclusion par ce dernier d’une convention France services (**article 49**).

Enfin, la Commission a adopté sans modification l’**article 48** relatif à l’ouverture de l’expertise du Cérema aux collectivités territoriales.

## G. TITRE VII : MESURES DE SIMPLIFICATION DE L’ACTION PUBLIQUE

Le titre VII contenait, dans le projet de loi initial, vingt-neuf articles. Le Sénat en a ajouté trente-deux, portant le total des articles de ce titre à soixante-et-un.

La Commission était saisie de cinquante-cinq articles : les articles 50 à 60, les articles 64 à 67 *bis* et les articles 69 à 74 *quinquies*.

Onze articles ont été adoptées sans modification : les **articles 52, 52 ter, 53, 53 quinquies, 54, 55 bis, 56 et 60**. La suppression de l’**article 58**, décidée par le Sénat, a par ailleurs été maintenue.

La Commission a adopté avec modification trente articles.

S’agissant de l’**article 50**, relatif aux échanges d’informations entre administrations, la Commission est revenue sur des modifications apportées par le Sénat qui auraient compromis la bonne mise en œuvre du dispositif. Elle a également substantiellement enrichi ce dernier, en prévoyant que ces échanges pourront non seulement informer les usagers de leurs droits, mais aussi leur attribuer les avantages et prestations tirés de ces droits.

L’**article 52 bis** a lui aussi été significativement complété : alors que, dans sa version introduite par le Sénat, il ne prévoyait la faculté de recourir à la visioconférence de façon encadrée qu’au bénéfice des assemblées délibérantes des EPCI, des départements et des régions, la Commission a étendu cette possibilité aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique ainsi qu’aux commissions permanentes. Elle a en outre articulé ce nouveau mécanisme avec le dispositif temporaire prévu dans le cadre de la crise sanitaire.

L’**article 53 quater**, qui prévoit la possibilité pour les régions de confier à des tiers l’encaissement et le paiement des aides économiques, a été complété afin de permettre aux autorités organisatrices de la mobilité de confier à des tiers l’encaissement de leurs recettes et le paiement de leurs dépenses associées à la vente de service de mobilité, de stationnement et de services multimodaux.

Plusieurs articles portent sur les entreprises publiques locales (EPL), certains ayant été ajoutés par le Sénat.

L’**article 59** vise à autoriser la participation de collectivités territoriales étrangères et de leurs groupements au capital des sociétés publiques locales (SPL). La Commission a rétabli la condition tenant à la participation majoritaire des

collectivités territoriales françaises et de leurs groupements dans le capital et les droits de vote de ces SPL, qui avait été supprimée par le Sénat.

L'**article 70**, qui renforce le contrôle des entreprises publiques locales par les collectivités territoriales et les groupements actionnaires, avait été modifié par le Sénat, qui a restreint le champ des prises de participation réalisées par les sociétés d'économie mixte locales (SEML) devant faire l'objet d'un accord exprès, et a supprimé la sanction de nullité des actes en cas de défaut d'accord. La Commission a rétabli la portée initiale du texte, tout en prévoyant un assouplissement concernant les prises de participation indirectes, reprenant ainsi un apport du Sénat, et a réintroduit la sanction de nullité.

L'**article 71** impose la nomination d'au moins un commissaire aux comptes (CAC) dans les sociétés contrôlées par une entreprise publique locale, et prévoit que toute prise de participation indirecte d'une SEML peut être conditionnée à la nomination d'un CAC par les collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires, qui doivent donner leur accord exprès en application de l'article L. 1524-5 du CGCT. Il étend par ailleurs les obligations d'information pesant sur ces commissaires. S'agissant de la nomination d'un CAC à l'occasion d'une prise de participation, la Commission a adopté un amendement de coordination avec les modifications opérées à l'article 70.

L'**article 72** clarifie le champ des entreprises publiques locales pouvant faire l'objet d'un contrôle de l'Agence française anticorruption (AFA). La Commission renforcé la portée de ce contrôle, en rendant obligatoire l'inscription des observations et recommandations émises par l'AFA à l'occasion d'un contrôle à l'ordre du jour de l'assemblée générale de l'entreprise publique locale contrôlée, dans l'année qui suit la transmission du rapport.

L'**article 73**, qui prévoyait de sanctionner le défaut de communication par une SEML de ses actes au préfet d'une nullité, a été modifié par le Sénat, qui a remplacé cette nullité par une procédure d'injonction. La Commission a rétabli la nullité initialement prévue, tout en précisant sa nature par renvoi au code de commerce, en doublant le délai de communication et en prévoyant que celle-ci puisse se faire par voie électronique.

S'agissant du cadre juridique de la participation des élus locaux dans les organes d'EPL ou de filiales, la Commission a modifié :

– l'**article 73 bis**, introduit par le Sénat et consacrant le principe de la participation des élus au sein des filiales, afin d'articuler cet article avec les dispositions prévues à l'article 73 *ter* et au nouvel article 73 *quater* A ;

– l'**article 73 ter**, portant sur la gestion des conflits d'intérêts au titre de la participation à des organismes extérieurs (dont les EPL), pour préciser le dispositif et en particulier la notion d'aide, dans le cadre des délibérations et votes de l'assemblée délibérante locale portant sur l'octroi d'aides financières aux organismes extérieurs.

La Commission s'est pleinement emparée des propositions du Sénat destinées à simplifier les obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), prévues aux articles *73 septies* et *73 octies*, en enrichissant substantiellement ces dispositions :

– la dispense de dépôt de déclaration en cas de cessation des fonctions dans les deux mois (**article 73 septies**) a été étendue à l'ensemble des fonctions et mandats au titre desquels des obligations déclaratives à la HATVP sont prévues ;

– la dispense de dépôt d'une déclaration d'intérêts lorsqu'une telle déclaration a été établie il y a moins de six mois (**article 73 octies**) a été remplacée par un mécanisme déclaratif simplifié consistant à actualiser des nouveaux mandats et fonctions la déclarations d'intérêts déjà déposées ; par ailleurs, la liste des déclarations dont le dépôt antérieur fait jouer la dispense de redépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou l'actualisation de la déclaration d'intérêts a fait l'objet d'une harmonisation.

Plusieurs dispositions portent sur les outils de contrôle et d'évaluation à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'**article 74** confie aux chambres régionales des comptes une mission d'évaluation des politiques publiques, sur saisine du président du conseil régional ou départemental. La Commission a étendu aux métropoles la possibilité de saisir la chambre, et a conféré à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements mentionnés par l'article une faculté de saisine concernant un projet d'investissement exceptionnel. Elle a par ailleurs précisé l'encadrement du nombre de saisines qu'une collectivité pourrait réaliser entre deux renouvellements généraux de son assemblée délibérante.

La Commission a par ailleurs précisé la rédaction de l'**article 74 bis B**, qui ouvre la possibilité aux EPCI de 20 000 habitants et plus de créer une mission d'information et d'évaluation, ainsi que celle de l'**article 74 quater A**, qui encadre les modalités de remplacement des membres du Conseil national d'évaluation des normes en cours de mandat. S'agissant de l'**article 74 bis**, la Commission a harmonisé les obligations de motivation incombant au Gouvernement pour l'ensemble des projets de texte réglementaire, quel que soit le mode de saisine, et a en exclu les projets de loi.

La Commission a par ailleurs précisé et enrichi les apports du Sénat en matière de droit funéraire, à l'**article 74 quinquies** : elle a précisé le régime des métaux issus de la crémation, a assoupli la fréquence d'actualisation des devis-types devant être transmis par les opérateurs funéraires aux mairies, d'un à trois ans, a prévu la publication sur le site internet des communes de plus de 5 000 habitants de ces devis-types, et a créé une obligation d'information des ayants droits sur leur droit de renouvellement, à l'échéance d'une concession temporaire.

La Commission a par ailleurs adopté avec modifications :

– l’**article 50 ter**, introduit par le Sénat et enrichissant le contenu de la stratégie de développement des usages et services numériques de volets relatifs à la gestion des données de référence et à la cybersécurité, afin d’y consacrer le principe de la formation des agents à la cybersécurité ;

– l’**article 53 bis**, qui étend à d’autres personnes publiques le droit d’option permettant aux collectivités et à leurs groupements d’adopter le référentiel comptable « M57 », afin d’adapter les dispositions du référentiel aux services d’incendie et de secours, au Centre national de la fonction publique territoriale, ainsi qu’aux centres de gestion ;

– l’**article 55**, clarifiant le délai de renonciation, par le président d’un EPCI à fiscalité propre, au transfert des pouvoirs de police spéciale – la modification apportée consistant en une correction d’erreur de référence ;

– l’**article 58 quater**, qui prévoit l’association des collectivités territoriales étrangères et des groupements européens de coopération transfrontalière aux travaux de la commission départementale d’aménagement commercial (CDAC), afin d’y apporter des modifications rédactionnelles ;

– l’**article 60**, qui vise à permettre la mise en œuvre du droit de préemption des terres agricoles sur les aires d’alimentation des captages d’eau potable, afin d’y apporter des modifications rédactionnelles ;

– l’**article 64 bis**, qui renforce les prérogatives des autorités locales compétentes pour assurer le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines, afin d’y apporter des modifications rédactionnelles ;

– l’**article 65**, qui habilite le Gouvernement à réformer le régime de la publicité foncière par ordonnance, afin de rétablir, à la demande du Gouvernement, le champ initialement prévu dans le projet de loi ;

– l’**article 66**, permettant aux établissements publics de l’État de mutualiser leurs fonctions support – la Commission ayant apporté des précisions d’ordre rédactionnel ;

– l’**article 67**, qui réforme les statuts de La Monnaie de Paris, la Commission ayant rétabli la rédaction initiale relative aux opérations de valorisation du patrimoine immobilier que l’établissement pourra désormais réaliser ;

– l’**article 67 bis**, introduit par le Sénat et substituant aux instances de concertation de l’Agence nationale de la cohésion des territoires un unique comité social d’administration, pour y apporter des ajustements techniques et prévoir une entrée en vigueur différée, à compter du prochain renouvellement général des instances représentatives du personnel dans la fonction publique ;

– l’**article 69**, expérimentant la mise à disposition d’agents publics au titre du mécénat de compétence, pour revenir sur les modifications apportées par le Sénat qui auraient fragiliser la bonne mise en œuvre du dispositif ;

– l’**article 73 bis A**, introduit par le Sénat et aménageant le régime de responsabilité civile des gardiens d’espaces naturels, afin de concilier cet objectif avec le droit à réparation des victimes ;

– l’**article 73 quinquies**, portant sur le suivi des observations des chambres régionales des comptes au titre du contrôle des EPL, a été étendu au contrôle des filiales de ces entreprises ;

– l’**article 74 quater**, qui prévoit les dérogations au scrutin secret pour l’élection des représentants au sein des EPCI, afin d’y apporter des modifications rédactionnelles ;

La Commission a en outre supprimé douze articles sur propositions des rapporteurs (**50 bis**, **51**, **53 ter**, **58 bis**, **58 ter**, **59 bis**, **64**, **64 bis A**, **73 quater**, **73 sexies**, **74 ter** et **74 quinquies A**).

La suppression de l’**article 51**, relative aux procédures de mise en demeure et de sanction de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) est une mesure de coordination, un dispositif similaire étant prévu à l’article 19 du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure qui a été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées – le projet de loi ayant quant à lui fait l’objet d’un accord en commission mixte paritaire.

La suppression de l’**article 73 sexies**, quant à elle, est une mesure de cohérence avec la position constante de l’Assemblée sur les projets de loi de finances pour 2019, 2020, 2021 et 2022.

Enfin, au titre VII, la Commission a introduit quinze nouveaux articles additionnels qui visent à :

– permettre aux autorités compétentes en matière de transport de confier la charge de la fourniture de données de déplacement aux opérateurs de système d’aide à l’exploitation et à l’information voyageurs (**article 50 bis A**) ;

– renforcer les obligations de transparence en matière de subventions (**article 50 bis B**) ;

– permettre aux acteurs de l’insertion professionnelle d’échanger des informations pour améliorer l’accompagnement des personnes connaissant des difficultés sociales et professionnelles (**article 50 quater**) ;

– permettre de déroger à l’obligation de présenter un certificat médical lors de l’inscription à une compétition sportive transfrontalière (**article 58 quinquies**) ;

– ouvrir la possibilité pour un apprenti d’effectuer une partie de sa formation pratique ou théorique dans un pays frontalier de la France (**article 58 *sexies***) ;

– permettre aux établissements publics d’enseignement supérieur, aux Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et aux collectivités territoriales et leurs groupements de créer des sociétés de droit privé dédiées à des constructions et aménagements universitaires (**article 59 *bis A***) ;

– simplifier l’exercice de la police de l’eau du système de répartition des eaux de la rivière Neste (**article 65 *bis***) ;

– permettre le déplacement d’office des bateaux stationnés sur la Seine pour l’organisation des Jeux Olympiques de Paris 2024 (**article 65 *ter***) ;

– élargir les possibilités de mutualisation des archives des personnes publiques (**article 66 *bis***) ;

– élargir l’encadrement des rémunérations des élus siégeant dans des SEML à l’ensemble des entreprises publiques locales et de leurs filiales (**article 74 *quater A***) ;

– prévoir une autorisation d’absence pour les élus siégeant au sein d’organismes nationaux pour y représenter des associations nationales d’élus (**article 73 *quater B***) ;

– étendre les modalités de financement des sociétés coopératives d’intérêt collectif par les collectivités territoriales et leurs groupements (**article 73 *quinquies A***) ;

– prévoir le principe d’une formation des élus siégeant dans les organes de direction d’une SEML (**article 73 *nonies***) ;

– clarifier le contenu de la déclaration d’intérêts déposée auprès de la HATVP en y incluant les mandats et fonctions des cinq dernières années (**article 73 *decies***) ;

– harmoniser le délai de dépôt auprès de la HATVP des déclarations de fin de fonctions (**article 73 *undecies***).

## H. TITRE VIII : DISPOSITIONS RELATIVES À L’OUTRE-MER

Le titre VIII comptait initialement neuf articles. Le Sénat en a ajouté six :

– l’**article 77 *bis***, étendant au territoire de Saint Barthélemy l’application de dispositions déjà en vigueur dans les cinq DROM et à Saint-Martin qui limitent à cinq années la durée pendant laquelle les actes de notoriété portant sur des immeubles peuvent y être contestés ;

– l’**article 81 bis**, prévoyant un rapport sur l’organisation du système de santé et de sécurité sociale à Saint Barthélémy, censé préfigurer la création d’une caisse de sécurité sociale propre à cette collectivité ;

– l’**article 83 bis A**, qui prévoit, à titre expérimental, de remplacer l’obligation d’enquête publique par la participation du public pour les plans d’aménagement ou projets de construction situés dans le périmètre de l’opération d’intérêt national en Guyane ;

– l’**article 83 bis** qui exonère l’établissement public foncier et d’aménagement de Guyane du paiement des droits, taxes et impôts dus à la suite du transfert de terrains par l’Etat ;

– l’**article 83 ter**, qui développe le statut de l’île de Clipperton. Il précise le rôle du ministre des outre-mer en charge de l’administration de l’île, prévoit un conseil consultatif pour l’assister, et interdit explicitement les activités sur l’île sans son autorisation ;

– l’**article 83 quater** qui prévoit la participation des maires au congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe.

La Commission des lois ayant sollicité l’avis de la commission des affaires sociales sur l’article 78, l’examen de cet article lui a été délégué. 14 articles étaient donc soumis à l’examen de la Commission.

Elle en a adopté cinq **sans modifications (articles 77, 77 bis, 81 bis, 82 et 83 quater) et a voté la suppression de l’article 76.**

Elle a modifié 8 articles, en particulier pour permettre le renouvellement de l’état de calamité naturelle exceptionnelle pour une durée d’un à deux mois (article 75), étendre les possibilités de recours aux conventions de mandat en recettes pour les Terres australes et antarctiques françaises (article 79) et rectifier une erreur matérielle (article 81). Les autres modifications portant sur le texte transmis par le Sénat sont d’ordre rédactionnel.

Elle a par ailleurs ajouté **quatre articles additionnels** qui visent à :

– développer la **culture du risque** dans les entreprises et les écoles par des actions de sensibilisation aux risques naturels (**article 75 bis**) ;

– supprimer une **disposition obsolète** concernant la SAFER de Guyane (**article 83 ter A**) ;

– prévoir des **adaptations à la loi littoral en Guyane et à Mayotte** (**article 83 ter B**) ;

– habiliter les officiers et commandants de la marine nationale ou des aéronefs militaires à **constater les infractions au droit de l’environnement en Nouvelle-Calédonie (article 83 quinquies)**.



## II. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

L'essentiel des articles du titre III ont vu leur examen au fond délégué par la commission des lois à la commission des affaires économiques, car ils concernent les champs de l'urbanisme et du logement. C'est la raison pour laquelle la commission a nommé M. Mickaël Nogal, spécialiste du sujet, pour être son rapporteur pour avis.

Après que cette majorité s'est attaquée à la réforme des organismes de logement social et des outils de l'urbanisme dans la loi ELAN en 2018, puis aux questions de rénovation énergétique des bâtiments et de lutte contre l'artificialisation des sols dans la loi Climat et résilience cette année, les thématiques qui sont au cœur du projet de loi 3DS sont tout aussi fondamentales : le développement de la production de logements sociaux, leur attribution et l'encadrement des loyers sont les principaux sujets de ce titre.

Ces sujets sont au cœur des objectifs les plus fondamentaux de la politique du logement, et de sa grande complexité : il s'agit de permettre à nos concitoyens, notamment les plus défavorisés, d'accéder à un logement adapté, abordable et décent, tout en préservant et, même, en renforçant la mixité sociale de nos villes et de nos quartiers. Il s'agit, plus généralement, de réaliser les objectifs nationaux de solidarité, tout en tenant compte des spécificités des bassins de vie.

Ces articles ont bien toute leur place dans un projet de loi sur la différenciation territoriale car la politique de l'habitat est plus efficace si elle peut être adaptée aux réalités locales, dans la mesure du possible, sans mettre en cause les objectifs partagés à l'échelle nationale.

\*

\* \*

En ce qui concerne, en premier lieu, **le développement de la production de logements sociaux**, le projet de loi, en pérennisant le dispositif SRU au-delà de 2025, permet à tous les acteurs, élus nationaux, élus locaux, administrations, bailleurs sociaux, locataires, de se projeter dans un temps plus long, en dotant les règles qui viennent à échéance d'une stabilité qui ne peut que les renforcer.

La commission des affaires économiques s'est réjouie de cette avancée décisive. Le dispositif SRU structure ce secteur depuis vingt ans, et représente aujourd'hui la moitié de la production de logements sociaux dans notre pays : il est primordial pour nous de le sécuriser et de le conforter.

La pérennisation du dispositif SRU, portée à **l'article 17** du projet de loi, est effectuée sans en changer les aspects fondamentaux. La commission, comme la grande majorité des personnes qu'elle a auditionnées, voit la loi SRU comme une

Pierre de touche de notre politique du logement, et a donc été attentive à la préservation de l'ambition du texte. C'est pourquoi elle a rétabli les pourcentages de rattrapage initialement prévus dans le projet de loi.

À l'**article 15**, les apports du Sénat au régime des exemptions au titre de la loi SRU ont été maintenus : élargissement de l'exemption au titre de l'inconstructibilité pour comprendre les communes affectées par un zonage du recul du trait de côte, automaticité de l'exemption accordée au titre de l'inconstructibilité, changement du mode de décompte des résidences principales. Sur proposition de votre rapporteur, la commission a enrichi le dispositif d'une obligation de production en flux pour les communes exemptées au titre de l'inconstructibilité mais connaissant une certaine tension de leur parc locatif social.

En ce qui concerne le contrat de mixité sociale (CMS) prévu aux **articles 17 et 18**, le projet de loi apporte une avancée décisive en institutionnalisant et en consolidant cet outil, qui permet un accompagnement des collectivités par l'État. Ces contrats permettent d'aménager les objectifs de rattrapage dans la limite de deux contrats consécutifs, limite que la commission a préféré rétablir, estimant que la suppression de toute limite dans le temps mènerait à une normalisation des taux dérogatoires rendus possibles dans le cadre du CMS. La commission a salué et préservé les ajouts du Sénat en ce qui concerne la possibilité de conclure un contrat de mixité sociale à l'échelle intercommunale.

La commission des affaires économiques, si elle a salué certains des apports du Sénat, a marqué des désaccords sur quelques sujets précis. À l'**article 16**, elle a préféré revenir sur l'élargissement des exonérations du prélèvement SRU, tout en préservant partiellement les modifications du Sénat en ce qui concerne les dépenses qui en sont déduites. Elle est également revenue sur la suppression par le Sénat, aux **articles 19 et 19 bis**, de la plupart des sanctions que peut mettre en œuvre le préfet à l'occasion de la mise en carence d'une commune qui ne remplit pas ses obligations. Elle a aussi préféré, bien qu'elle en comprenne l'esprit, supprimer l'**article 15 bis**, craignant les effets uniformisants d'un décompte différencié des logements sociaux imposé par la loi.

La commission a approuvé la suppression, par l'**article 20**, d'une procédure redondante avec les contrats de mixité sociale, ainsi que la réintroduction par le Sénat de l'exigence de motivation et de publicité des avis de la commission nationale SRU. Elle a cependant rétabli la composition actuelle de cette dernière et sa présidence par une personnalité qualifiée, qui peut être un élu local, et non un ancien préfet, comme l'avait envisagé le Sénat.

Elle a par ailleurs pleinement soutenu la nouvelle coprésidence par un élu des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement, prévue à l'**article 20 bis** introduit par le Sénat, mais elle a rejeté l'**article 20 ter** sans portée opérationnelle pour ces comités.

Partageant le même souci de ne pas aggraver la situation des communes déficitaires, la commission a adopté sans réserve **l'article 20 quater** qui impose un avis conforme du préfet et du maire sur le déconventionnement de logements sociaux par les bailleurs institutionnels dans ces communes.

En revanche, elle a supprimé **l'article 20 sexies**, qui vise à interdire la production de logements financés en PLAI dans les communes comptant plus de 40 % de logements sociaux. La commission a aussi supprimé **l'article 22 quater**, qui prévoit d'identifier des résidences présentant une fragilité sociale particulière afin de permettre, d'un côté, l'attribution prioritaire de leurs logements à des ménages « *permettant un équilibre en matière de mixité sociale* » et, de l'autre, le refus des ménages qui pourraient « *accentuer cette fragilité* ». Ces deux articles expriment la préoccupation, que la commission partage, de ne pas « ajouter de la pauvreté à la pauvreté ». Mais leurs réponses sont inadaptées. En outre, il existe d'autres dispositions et des outils permettant d'éviter un tel résultat, et d'œuvrer efficacement à rééquilibrer le peuplement d'un territoire, à commencer par les conventions intercommunales d'attribution. Il revient aux collectivités territoriales de s'approprier pleinement ces outils.

S'agissant des questions relatives à **l'attribution des logements locatifs sociaux et à la mixité sociale**, la commission a également supprimé **l'article 20 quinquies** qui aurait rétabli l'obligation pour les nouveaux locataires de logements sociaux de louer le parking associé, au risque de menacer leur solvabilité, ainsi que **l'article 22 ter** qui reversait au contingent communal les logements non réservés ou dont l'attribution au candidat d'un réservataire a été refusée, ce qui reviendrait à accorder aux communes des droits de réservation supérieurs à leurs contributions au financement de ces logements et remettrait en cause les droits des autres réservataires.

Comme le Sénat, la commission a approuvé, à **l'article 22**, l'introduction d'un dispositif permettant de mettre en œuvre les objectifs de mixité sociale en l'absence de convention intercommunale d'attribution. Elle a enfin salué la reconnaissance pour des travailleurs essentiels qui sont soumis à des contraintes particulières et ne peuvent recourir au télétravail du besoin de loger à proximité de leurs lieux de travail à travers la définition, en leur faveur, d'un objectif volontariste d'attribution de logements sociaux. Mais considérant que leur identification peut varier d'un territoire à un autre, la commission a renvoyé celle-ci aux conventions intercommunales d'attribution.

Pour compléter les réponses à ce besoin, la commission a soutenu **l'article 22 bis A**, introduit par le Sénat, qui exempte les logements sociaux réservés par les établissements de santé de la nouvelle gestion en flux, et adopté un **nouvel article 22 bis BA** autorisant les employeurs personnes morales à prendre à bail direct des logements intermédiaires des bailleurs sociaux, pour les sous-louer à leurs personnels.

La commission a également adopté un **nouvel article 22 bis AA** qui renforce l'information des commissions d'attribution et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) et élargit à toutes les communes réservataires l'accès aux données du système national d'enregistrement afin de faciliter les attributions de logements et de nourrir les réflexions préalables à l'adoption d'une convention intercommunale d'attribution.

La commission a enfin clarifié le dispositif de **l'article 22 bis B** qui ouvre de nouvelles opportunités pour renforcer la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers en renouvellement urbain.

**S'agissant de l'encadrement des loyers**, le projet de loi propose d'abord de porter de cinq à huit ans, à compter de la promulgation de la loi ELAN, la durée de l'expérimentation en cours. Cette mesure revient à en fixer l'échéance au 21 novembre 2026. Ensuite, **l'article 23** affirme de manière expresse la compétence de la commission départementale de conciliation pour l'examen des litiges relatifs à une action en diminution du loyer intentée par un locataire. Enfin, il complète le dispositif de la loi ELAN afin de plafonner le montant de la somme des loyers pouvant être perçus par un bailleur en cas de colocation à baux multiples.

**Ces dispositions sur les loyers n'ont fait l'objet, de la part du Sénat, d'aucune modification. De fait, le dispositif peut être considéré comme assez équilibré.**

**Cela ne signifie pas que le projet de loi règle tous les problèmes liés à l'encadrement des loyers.** L'expérience acquise à Paris et à Lille, depuis près de deux ans, montre en effet que les textes peuvent donner lieu à interprétation et que des pratiques contestables subsistent, tels que des compléments de loyer sans rapport avec la localisation, l'agencement ou l'équipement d'un logement. On peut comprendre la volonté exprimée par certains membres de la commission des affaires économiques de perfectionner le dispositif, de renforcer les contrôles et d'en alourdir les sanctions. Mais **nous devons nous garder de mesures susceptibles de mettre en cause, rétrospectivement, l'équilibre d'un dispositif qui répond aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle. Aussi, il paraît raisonnable de poursuivre l'expérimentation de l'encadrement des loyers dans un cadre stabilisé et de nous donner les moyens d'en tirer les leçons en temps utiles.**

Dans cette optique, à l'initiative du rapporteur, la commission des affaires économiques s'est bornée à rouvrir le délai imparti aux établissements publics de coopération intercommunale et aux métropoles pour déposer une candidature à l'expérimentation, dans le cadre fixé par l'article 140 de la loi Elan. Porté de deux à quatre ans à compter de la promulgation de la loi, ce nouveau délai se justifie par la volonté de remédier aux obstacles qu'ont pu rencontrer certains EPCI et certaines collectivités pour se conformer à cette procédure en temps utile, dans le contexte créé par la crise sanitaire due à l'épidémie de la covid-19 et compte tenu du renouvellement différé des conseils municipaux.

Par ailleurs, la commission a estimé qu'un projet de loi ayant pour objet la simplification de procédures administratives devaient favoriser une évolution du cadre de gestion du parc locatif au regard de besoins sans doute insuffisamment pris en considération par les textes en vigueur. Dans cet optique, elle a introduit deux articles additionnels : **l'article 23 bis**, qui vise à consacrer le droit des bailleurs sociaux et des organismes d'habitations à loyer modéré à déroger à une application stricte de l'indice de référence des loyers (IRL) pour la révision de leurs loyers ; **l'article 23 ter** ouvre la possibilité d'une colocation dans le cadre du dispositif de location par les organismes HLM de logements sociaux à une personne morale en vue de la sous-location à des personnes physiques.

La commission a adopté sans changement **l'article 24**, dans la rédaction issue des travaux du Sénat. Cette disposition repousse de trois ans l'échéance fixée par la loi ELAN au-delà de laquelle les règlements de copropriété doivent respecter les prescriptions nouvelles relatives à la consistance des lots transitoires, ainsi qu'à la mention des parties communes spéciales ou à jouissance privative.

**C'est dans un même souci de pragmatisme et d'efficacité opérationnelle qu'il convient d'aborder l'examen des articles 25 et 25 bis**, deux dispositions qui établissent la définition de l'objet et des modalités de transferts de compétences de l'État relatives à la politique du logement et de l'hébergement aux établissements publics de coopération intercommunale et aux métropoles. Ces mesures contribuent à l'enracinement territorial de politiques concrètes.

**L'article 25 bis A semble lui davantage prêter à discussion et réflexion car il établit un statut à ce jour inédit dans le code de la construction et de l'habitation : le statut d'autorité organisatrice de l'habitat.** Chacun peut comprendre l'ambition d'une telle mesure. Mais sa mise en œuvre concrète sur le terrain ne va pas de soi au regard de la diversité des acteurs, ainsi que de la répartition des compétences dans le champ de la politique de l'habitat. Aussi, à l'initiative du rapporteur, la commission des affaires économiques a procédé à la réécriture du texte adopté par le Sénat en poursuivant deux objectifs : d'une part, fixer des critères plus exigeants pour la reconnaissance des autorités organisatrices de l'habitat ; d'autre part, préciser leur champ d'intervention.

D'autres articles du titre III apportent des **dispositions utiles qui enrichissent les possibilités du droit en vigueur.** **L'article 26**, qui permet d'élargir les opérations de revitalisation de territoire aux communes qui ne sont pas les villes principales de leur EPCI, a été adopté sans modification par la commission. **L'article 28** étend pour sa part les compétences des organismes de foncier solidaire et sécurise les outils qui sont à leur disposition ; il a été modifié en préservant les ajouts du Sénat en matière de compétences des organismes.

**L'article 30** met en œuvre des simplifications en ce qui concerne les grandes opérations d'urbanisme ; il a également été modifié tout en veillant à conserver les évolutions imprimées au Sénat. Les **articles 30 bis D, 30 ter, et 30 quater** ont été adoptés conformes. En revanche, les **articles 30 bis B et 30 bis C**,

qui rendaient plus complexe l'organisation des compétences en matière de plan local d'urbanisme, ont été supprimés.

Au-delà des enjeux de l'habitat, de l'urbanisme et de l'hébergement, les articles délégués à la commission des affaires économiques portent sur des dispositions très diverses.

S'agissant de **l'article 63** du titre VII, la commission a apporté quelques aménagements au dispositif organisant le transfert de propriété des conduites montantes de gaz afin de faciliter les interventions des gestionnaires de réseau dans ce processus.

La délégation comprend aussi des articles relatifs à l'expérimentation d'une nouvelle organisation du réseau et des missions des chambres d'agriculture (**article 68**), à l'élargissement du champ des personnes publiques susceptibles d'habiliter les chambres départementales d'agriculture à accomplir, pour leur compte, des missions de service public destinées à favoriser l'installation des agriculteurs (**article 68 bis**).

Elle comporte, en outre, l'ultime article du projet de loi, consacré à la dissolution de l'établissement public du « Haras national du Pin », mesure nécessaire en vue d'un nouveau projet de développement porté par les collectivités territoriales et des responsabilités que celles-ci assument en pratique dans l'administration de ce site d'exception (**article 84**).

### III. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

La commission des affaires sociales s'est vu déléguer par la commission des lois, saisie au fond, les articles 31 à 38, 57, 57 *bis* et 78 du projet de loi adopté par le Sénat en première lecture.

Sur ces dix-huit articles, très majoritairement rattachés au titre IV, bâti autour de dispositions relatives à la santé, la cohésion sociale, l'éducation et la culture, dix figuraient dans le texte initial et huit étaient issus d'initiatives de sénateurs, soucieux d'enrichir un texte déjà dense au stade de son dépôt.

La commission des affaires sociales, emmenée par son rapporteur, M. Didier Martin, a proposé à la commission des lois d'adopter neuf de ces articles avec des modifications (31, 31 *bis*, 32, 33, 35, 36, 36 *bis*, 37 et 57 *bis*) et sept sans modification (31 *bis* A, 31 *bis* B, 34, 34 *bis*, 36 *bis* A, 57 et 78). Elle a également souhaité supprimer un article (35 *bis*) et en ajouter six nouveaux (31 *bis* AA, 34 *bis* A, 36 *bis* AA, 36 *bis* AB, 36 *bis* AC, 36 *bis* B). Elle n'est pas revenue sur la suppression, par le Sénat, de l'article 38.

• En ce qui concerne les articles relevant du champ de la **santé**, la commission des affaires sociales s'est montrée favorable au rétablissement, dans plusieurs d'entre eux, du texte d'origine.

À l'**article 31**, relatif à la gouvernance des agences régionales de santé, elle n'a pas souscrit aux modifications effectuées par le Sénat consistant, notamment, à confier la présidence du conseil d'administration des agences au préfet de région et au président du conseil régional ou à donner au même conseil le pouvoir d'approuver le projet régional de santé.

À l'**article 31 bis**, elle a, à l'unanimité, fait le choix de laisser intacte la règle de la présence des parlementaires dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé.

À l'**article 32**, qui encadre la participation des collectivités territoriales au financement du programme d'investissement des établissements de santé, elle a jugé pertinent de revenir sur deux évolutions portées par les sénateurs : le principe de la limitation de la participation des collectivités au financement des investissements relatifs aux seuls équipements médicaux, d'une part ; le principe de la spécialisation des investissements susceptibles d'être financés en partie par les départements et les régions, spécialisation établie au regard des compétences que ces deux catégories de collectivités tiennent de la loi, d'autre part.

À l'**article 33**, elle a élargi la possibilité de recruter des personnels de centres de santé aux organismes à but non lucratif constitués sous la forme d'un groupement

d'intérêt public dont au moins deux collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sont membres.

La commission a, en revanche, adopté plusieurs articles introduits dans le texte par le Sénat sans en modifier la teneur :

– l'**article 31 bis A**, qui renforce la participation des usagers dans les conseils territoriaux de santé et dans les contrats locaux de santé ;

– l'**article 31 bis B**, qui adapte le cadre juridique de la création d'officines de pharmacie aux spécificités de la collectivité territoriale de Mayotte ;

– l'**article 34 bis**, qui expérimente une nouvelle organisation administrative pour la Ville de Paris, collectivité à statut particulier, afin de mieux distinguer les missions de protection maternelle et infantile (PMI) relevant de la santé publique de celles relevant de la petite enfance.

Elle a, enfin, adopté deux amendements portant articles additionnels, devenus les **articles 31 bis AA**, aux termes duquel le projet régional de santé devra tenir compte des contrats locaux de santé existant sur le territoire, et **34 bis A**, qui consacre le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit fondamental à la protection de la santé.

• Un certain nombre d'articles portent en outre sur la thématique de la **cohésion sociale et de la solidarité**. Ces articles visent à expérimenter la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) (**article 35**), à confier au département la compétence de coordination du développement de l'habitat inclusif et d'adaptation des logements au vieillissement de la population (**article 36**), à permettre la création de centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) dans les métropoles et les communautés urbaines (**article 37**) et à transférer aux départements la tutelle des pupilles de l'État (**article 38**).

Le Sénat a ajouté un **article 35 bis**, visant à renforcer le pouvoir de contrôle du président du conseil départemental à l'égard des bénéficiaires du RSA.

S'agissant de l'**article 36**, il a supprimé la compétence du département en matière d'adaptation des logements au vieillissement de la population tout en complétant et précisant l'exercice de la compétence de coordination du développement de l'habitat inclusif.

Le Sénat a également introduit un **article 36 bis** pérennisant l'expérimentation lancée en 2017, consistant à autoriser les résidences universitaires à louer leurs logements vacants pour de courtes durées à des publics prioritaires. Considérant qu'une telle mesure ne faisait pas l'unanimité au sein des départements, il a enfin supprimé l'**article 38** sur le transfert au président du conseil départemental de la compétence de tutelle sur les pupilles de l'État.

S'agissant de **l'article 35**, la commission des affaires sociales a adopté **deux amendements du rapporteur et du Gouvernement, visant à tirer les conséquences de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2022**, et à apporter des précisions et modifications quant au délai durant lequel les départements pourront candidater à l'expérimentation.

Elle a proposé à la commission des lois de **supprimer l'article 35 bis** ajouté par le Sénat, considérant que cet article était déjà satisfait et **n'a pas souhaité revenir sur la suppression, par le Sénat, de l'article 38**.

S'agissant de **l'article 36**, la commission des affaires sociales a adopté deux amendements identiques de rédaction globale de l'article, déposés par le rapporteur et le Gouvernement, visant à **rétablir la compétence départementale de coordination du développement de l'habitat inclusif** et à préciser et compléter les dispositions prévues.

Elle a enfin **significativement enrichi le texte** en adoptant plusieurs articles additionnels, permettant notamment de simplifier et faciliter la prise en charge des personnes en situation de handicap dans les établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) (**article 36 bis AA**), de renforcer l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap (**article 36 bis AB**) et de développer des solutions d'habitat intermédiaire en outre-mer (**article 36 bis B**).

- Deux articles délégués à la commission des affaires sociales relèvent du **titre VII**, relatif aux mesures de simplification de l'action publique. Ils portent respectivement sur l'intégration d'un volet relatif à la coopération sanitaire transfrontalière dans les schémas régionaux de santé (**article 57**) et sur l'association aux communautés professionnelles territoriales de santé des professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers (**article 57 bis**). La commission a proposé à la commission des lois d'adopter le premier sans modification et a apporté une précision au second aux fins qu'il soit établi que le dispositif ne pourrait pas conduire à ce que les professionnels de santé étrangers exercent sur le territoire national sous un régime différent de ceux qui sont actuellement en vigueur.

- Enfin, la commission s'est vu déléguer **l'article 78**, composante du **titre VIII**, relatif à l'outre-mer, portant sur la création, dans les collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte d'une catégorie d'établissements publics à caractère industriel et commercial en matière de formation professionnelle.



#### IV. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a examiné le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, l'examen de onze articles lui ayant été délégué au fond et la commission s'étant également prononcée pour avis sur quarante-sept articles. Notre commission a pu exprimer sa position et enrichir le projet de loi sur un certain nombre d'articles importants.

Concernant les articles qui lui ont été délégués au fond :

– L'article **9** clarifie les conditions de transfert de gestion de petites lignes ferroviaires. Il vient compléter l'article 172 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) qui a facilité le transfert de gestion des petites lignes ferroviaires aux régions pour améliorer la desserte de nos territoires. Il permet notamment d'inclure les gares dans les transferts de gestion et prévoit les conditions de mise à disposition des salariés lors des transferts. Le Sénat a adopté une série d'amendements modifiant cet article. Certains semblaient superflus sur le plan juridique. C'est pourquoi la commission a voté la suppression de plusieurs d'entre eux pour ne pas densifier inutilement le texte et notamment la disposition prévoyant la mise en place de contrats de performance pour les lignes transférées, dont l'inscription dans la loi n'est pas nécessaire. Par ailleurs, la rapporteure pour avis a proposé un amendement (qui a été adopté) visant à garantir le maintien de la circulation des trains de fret sur les lignes transférées. Il est en effet essentiel que le transport de marchandises soit préservé et encouragé.

– L'article **9 bis** a été introduit par le Sénat. Il vise à rapprocher la date d'ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D, qui devrait avoir lieu avant le 31 décembre 2029 et non le 31 décembre 2039. La rapporteure pour avis a proposé la suppression de cet article, et cet amendement a été adopté par la commission. En effet, cet article vise à modifier un calendrier fixé dès la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires. Or, la rapporteure pour avis considère que les autorités organisatrices et les opérateurs de transport ont besoin de visibilité et de stabilité pour se préparer à ces échéances.

– L'article **9 ter** a aussi été introduit par le Sénat. Il précise un point de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Il vise à prendre en compte les trajectoires d'évolution des effectifs dans la détermination du nombre de salariés à transférer en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs. La rapporteure pour avis étant favorable à cette idée, elle a déposé un amendement pour préciser la rédaction de l'article sur le plan juridique, qui a été adopté.

Par ailleurs, la rapporteure pour avis a présenté un amendement portant **article additionnel après l'article 9 ter**. Compte tenu de l'évolution du statut de la SNCF initié par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, il est nécessaire de préciser que les filiales de la société SNCF Réseau sont également soumises à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme par l'autorité administrative de l'État pour les travaux et ouvrages réalisés pour le compte de SNCF Réseau.

L'article **9 quater** a été introduit par le Sénat pour permettre aux différentes composantes des grands projets d'être intégrées dans un établissement public local créé par une ordonnance prise sur le fondement de l'article 4 de la LOM au fur et à mesure des arbitrages les concernant.

L'article **9 quinquies**, introduit par le Sénat, prévoit qu'à titre expérimental, les conseils régionaux peuvent être autorisés à développer sur d'anciennes voies ferrées en zones peu denses, un système de transport léger autonome sur rail à la demande. La rapporteure pour avis trouve qu'il s'agit d'une très bonne idée mais, le Sénat ayant prévu une expérimentation de deux ans, a présenté un amendement pour la faire passer à cinq ans pour faciliter le développement de ce mode de transport innovant.

Concernant le chapitre III relatif à la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est vu déléguer quatre articles au fond : les articles **13, 13 bis, 13 ter et 13 quater**.

Seul l'article **13** était initialement prévu dans le projet de loi. Il permet de confier la responsabilité de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions en lieu et place des préfets de département.

L'objectif est de conforter les régions dans leur rôle de chef de file pour la biodiversité, rôle qui leur est dévolu depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

En effet, la procédure de désignation des sites au niveau national étant presque parvenue à son terme, l'enjeu principal réside désormais dans l'animation de ces sites, pour laquelle des lacunes majeures sont souvent constatées. La décentralisation de la gestion des sites terrestres devrait permettre une meilleure animation de ceux-ci, au plus près des territoires. Ce transfert se traduira donc par le rattachement aux régions d'une centaine d'agents travaillant actuellement dans les directions départementales des territoires (DDT) et dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

En revanche, les dispositions introduites par le Sénat ne semblent pas nécessaires dans la mesure où le conseil régional peut d'ores et déjà soumettre au préfet de département, sans formalisme imposé, un projet de création ou de modification d'un site Natura 2000. De la même manière, la consultation des

départements ne se justifie pas dès lors qu'ils ne détiennent pas de compétences en matière de gestion des sites.

La rapporteure pour avis a donc souhaité revenir à l'article initial en rappelant que l'État doit conserver la compétence de désignation des sites et de gestion du domaine public maritime car la responsabilité de l'État peut être engagée au regard des règles européennes.

Concernant l'article **13 bis** ajouté par le Sénat, il apparaît en effet qu'un seuil trop élevé de participation minimale du maître d'ouvrage peut constituer un élément bloquant pour les petites communes qui souhaiteraient s'engager dans des opérations de restauration de la biodiversité sur des sites Natura 2000. Cependant, il existe déjà une série de dérogations sur des projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés ou de patrimoine non protégé lorsque le préfet l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou encore en ce qui concerne les ponts et ouvrages d'art et les équipements pastoraux. Il n'était donc pas nécessaire de revenir sur cet équilibre.

La rapporteure pour avis a également demandé une correction par amendement pour retirer la faculté d'accorder cette dérogation au seuil minimal au président du conseil régional. En effet, cette disposition est inconstitutionnelle car elle conduit à créer une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le Sénat a par ailleurs introduit un article **13 ter** qui abaisse le seuil à partir duquel l'État s'engage à compenser intégralement, auprès des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains faisant l'objet d'un engagement de gestion et situés sur un site Natura 2000. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est prononcée pour la suppression de cet article.

En effet, en dehors d'une nécessaire évaluation préalable de son coût, la proposition du Sénat ne prend pas en compte les dispositifs instaurés pour pallier les difficultés pouvant être rencontrées par les petites communes ayant une part importante de leur territoire dans un site Natura 2000. Il existe par exemple une dotation budgétaire spécifique pour les communes dont le territoire comporte de vastes zones Natura 2000. Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit d'ailleurs, dans son article 46, de porter celle-ci à 20 millions d'euros.

Concernant l'article **13 quater** relatif au plafond de destruction des loups, la logique de différenciation dont s'inspire le texte ne saurait se faire au prix d'une mise à l'écart d'impératifs d'intérêt général, tels que la préservation de la biodiversité. C'est pourquoi, la rapporteure pour avis a soutenu les amendements de suppression de cet article, qui visait à prévoir des plafonds de destruction spécifiques pour les loups. En effet, le sujet du loup nécessite d'abord et avant tout un pilotage de niveau national.

Pilotage national ne doit pas être pour autant synonyme de rejet de toutes les spécificités locales. La prédation du loup est en effet un réel sujet d'inquiétude dans certains territoires. La préservation de la biodiversité, engagement international fort de la France, doit être conciliée avec la préservation des activités pastorales, qui sont à la fois une richesse et une fierté. À ce titre, le plan loup demeure l'instrument à privilégier pour le traitement de ce sujet. La rapporteure pour avis tient à saluer le travail de l'ensemble des parties prenantes, et en particulier celui du préfet coordonnateur, qui permet à l'État de mener une action pleinement empreinte de la réalité de nos territoires.

Au sein du titre VII, **l'article 61** du projet de loi concerne les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les ouvrages annexes au réseau autoroutier qui peuvent être construits par ces sociétés avec l'aide de concours de l'État ou de collectivités territoriales. La rédaction actuelle de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, déjà modifié par la loi d'orientation des mobilités, connaît des limites puisqu'il ne permet pas le financement par des personnes tierces, privées ou publiques, autres que l'État ou les collectivités territoriales. La modification proposée par l'article 61 fait évoluer l'état du droit pour élargir le champ des personnes pouvant concourir au financement de ces ouvrages souvent coûteux et destinés à mieux connecter les réseaux secondaires au réseau autoroutier.

Enfin, **l'article 62** du projet de loi est un article important qui revient sur un article introduit lors de l'examen de la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité pour la nature et les paysages. Dans cette loi avait été introduit un régime juridique spécifique visant à protéger les alignements d'arbres bordant les routes auxquels, sauf motifs spécifiques, il ne peut être porté atteinte. L'article L. 350-3 ainsi introduit dans le code de l'environnement visait donc à maintenir le plus possible l'intégrité de ces alignements, sources à la fois de biodiversité et d'agrément en termes de paysage et d'aménagement du territoire. Les motifs envisagés pour porter atteinte à des arbres d'un alignement devaient tenir au danger sanitaire qu'un arbre pouvait constituer, au danger pour la sécurité des personnes ou des biens ou à son intégration dans la zone d'un projet de construction qui rendait parfois nécessaire de porter atteinte à l'alignement.

La version actuelle de l'article L. 350-3 souffre d'un certain nombre d'imprécisions qui ont pu générer des contentieux, le texte n'étant pas clair sur les personnes en charge d'accorder des dérogations.

L'article 62 du projet de loi a plusieurs mérites : il vient clarifier la question de la personne en charge de délivrer des autorisations permettant de porter atteinte à un alignement et de recevoir les déclarations préalables ; il s'agira du préfet de département. Les ambiguïtés sur ce point sont donc levées. Par ailleurs, il institue deux procédures différentes : celle de l'autorisation pour les opérations de travaux et d'aménagement et celle de la déclaration préalable pour les autres cas. Il envisage de plus les cas où il faut agir en cas de péril imminent pour la sécurité des personnes, c'est-à-dire sans demande préalable. Pour ces trois situations, il est prévu que la personne à l'origine de l'atteinte mette en œuvre des mesures de compensation pour

compenser la perte de biodiversité et d'apports à l'écosystème local de l'arbre endommagé ou coupé. Le préfet pourra contrôler la suffisance de ces mesures. L'article sécurise donc l'ensemble des hypothèses limitatives pour lesquelles il peut être porté atteinte à l'alignement des arbres.

La rapporteure pour avis a porté plusieurs amendements pour contribuer à renforcer davantage encore ce régime juridique de protection des alignements d'arbres. En effet, il lui a semblé important de préciser la procédure. Elle a souhaité que soit rétablie la version initiale du texte quant au périmètre de son application. En effet, le projet de loi prévoyait au départ de s'appliquer aux voies ouvertes à la circulation du public, pour remplacer l'expression actuellement en vigueur de « voie de communication » qui manque de clarté. Le Sénat a cependant adopté un amendement précisant que les voies privées ouvertes à la circulation du public devaient être exclues de ce nouveau régime plus protecteur des alignements d'arbre. L'amendement de la rapporteure pour avis a permis de supprimer cette dérogation et d'inclure toutes les voies ouvertes à la circulation publique.

Par ailleurs, les députés du groupe LaREM ont tenu à renforcer le contrôle et l'effectivité des mesures de compensation qui doivent être mises en œuvre à la suite de l'abattage d'un arbre. Ils ont ainsi fait inscrire dans le texte que ces mesures de compensation doivent être réalisées à proximité de l'arbre abattu pour ne pas léser les riverains de celui-ci mais également pour préserver les paysages, la biodiversité locale et les continuités écologiques. Cet amendement prévoit également que cette compensation doit s'effectuer dans un délai raisonnable pour inciter les autorités à agir rapidement.

La rapporteure pour avis a fait préciser par un amendement que ces mesures de compensation s'appliquent pour toutes les procédures d'abattage (déclaration préalable, autorisation et péril imminent).

Enfin et afin de renforcer à nouveau le dispositif, un amendement de la rapporteure pour avis prévoit que les demandes d'autorisation et de déclaration préalables sont obligatoirement accompagnées soit d'une étude phytosanitaire pour attester de la mauvaise santé de l'arbre, soit d'éléments attestant du danger pour les personnes ou les biens. Il est en effet nécessaire de s'assurer que les motifs d'abattage en cas de danger phytosanitaire ou sécuritaire sont avérés.

Ces avancées constituent de véritables garanties pour la protection des alignements d'arbres.



## COMMENTAIRES D'ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup> LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

#### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 1111-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Définition du principe de différenciation**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article inscrit la différenciation parmi les principes généraux de la décentralisation définis par le livre I<sup>er</sup> de la première partie du code général des collectivités territoriales.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution a ajouté une nouvelle issue possible à ces expérimentations : le maintien différencié des mesures prises à titre expérimental dans tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article afin de clarifier la portée de la définition de la différenciation.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement de clarification rédactionnelle.

### 1. L'état du droit

L'affirmation du principe de différenciation a longtemps souffert d'une perception insuffisamment nuancée du principe d'égalité, énoncé dès l'article 1<sup>er</sup> de la première Constitution de la France, en 1791 – « *Le Royaume est un et indivisible* »

– et repris au même article de la Constitution de 1958 : « *La France est une République indivisible, [et] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens* ».

S'il a fallu attendre la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour que l'article 1<sup>er</sup> reconnaisse également que l'organisation de la République est décentralisée, l'état enserrant le principe de différenciation s'est allégé à mesure que la jurisprudence constitutionnelle est venue préciser les contours de sa mise en œuvre pour les collectivités de droit commun qui ne relèvent pas des articles 73 et 74 de la Constitution. Dès 1991, le Conseil constitutionnel a admis que le principe constitutionnel d'égalité qui s'applique aux collectivités territoriales « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>(1)</sup>.

**Deux objectifs permettent donc d'appliquer le principe de différenciation dans le respect du principe d'égalité** : régler de manière différente des situations différentes ou répondre à un objectif d'intérêt général.

S'agissant de la mise en œuvre du principe, son champ d'application est de deux ordres : **les compétences des collectivités et les modalités de leur exercice par ces dernières**, à savoir le *quoi* et le *comment*.

Saisi par le Gouvernement sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, le Conseil d'État a écrit, en 2017, que « *les règles et principes constitutionnels (...) n'imposent pas un cadre légal uniforme et figé aux compétences des collectivités territoriales de droit commun – bien que celles-ci soient un élément constitutif de leur statut, mais ont au contraire permis des évolutions importantes et la prise en compte de situations différentes. C'est le cas plus largement encore pour les règles d'exercice des compétences.* »<sup>(2)</sup>

En ce qui concerne la **différenciation des compétences**, la récente loi du 2 août 2019<sup>(3)</sup> a confié à la Collectivité européenne d'Alsace, qui regroupe les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'exploitation et la gestion des routes nationales et des autoroutes non concédées du fait de la situation particulière dans laquelle se trouve ce territoire du fait de l'importance du transport routier rhénan et des problématiques qu'il soulève.

S'agissant de la **différenciation des modalités d'exercice des compétences**, la loi du 13 décembre 2000, dite « SRU »<sup>(4)</sup>, a prévu que certaines communes, en raison de leur situation différente des autres, sont dispensées de l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux.

---

(1) Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, par. 23.

(2) Avis n° 393651 du 7 décembre 2017, par. 8.

(3) Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

(4) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Si une voie a donc été tracée pour porter l'affirmation du principe de différenciation, son extension demeure néanmoins limitée par le cadre constitutionnel en vigueur. À ce titre, votre rapporteur ne peut que regretter que la discussion du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, présenté par le Président de la République, n'ait pu aboutir sous la présente législature. Son adoption aurait permis une pleine application de ce principe.

**L'article 10 du projet de loi constitutionnelle  
pour un renouveau de la vie démocratique**

Sur la différenciation de l'attribution des compétences, le 1<sup>o</sup> propose de compléter le deuxième alinéa l'article 72 de la Constitution afin que la loi puisse prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie. Une différenciation des compétences n'aurait donc plus besoin d'être justifiée par une situation particulière ou par un motif d'intérêt général.

Le 2<sup>o</sup> concerne la différenciation de l'exercice des compétences et le quatrième alinéa du même article de la Constitution. Il propose également, comme le 1<sup>o</sup>, que les collectivités territoriales ou leurs groupements puissent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation. Cette disposition supprime les deux conditions précitées et ne soumet plus la différenciation de l'exercice des compétences au verrou préalable de l'expérimentation.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 1<sup>er</sup> dispose que **les règles relatives à l'attribution des compétences et à leur exercice, applicables à une catégorie de collectivités territoriales, peuvent être différenciées dans le respect du principe d'égalité.**

Si elle n'a pas de portée normative réelle, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi, cette disposition n'en demeure pas moins importante. Le Conseil d'État relève ainsi que « *la différenciation ne peut être le fait d'un seul texte particulier [et] relève bien davantage d'un processus et d'une action au long cours, qui touche à l'élaboration des normes législatives et réglementaires et des politiques contractuelles de l'État* » <sup>(1)</sup>.

Cet article doit donc être apprécié au regard d'un ensemble plus large qui tend à favoriser la pratique de la différenciation. Ainsi, la loi organique du 19 avril 2021 <sup>(2)</sup> est venue renforcer le processus de différenciation de l'exercice des compétences permis par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution qui peut être enclenché à l'issue d'une expérimentation.

---

(1) Avis n° 402412 du jeudi 6 mai 2021, par. 5.

(2) Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

### **La loi organique du 19 avril 2021**

L'article 72, alinéa 4, de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

En application de la loi organique du 19 avril 2021, la loi pourra désormais prévoir, à l'issue d'une expérimentation, le maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre elles, et leur extension à d'autres collectivités territoriales, dans le respect des contraintes imposées par le principe d'égalité et précédemment décrites.

Ce nouvel article L. 1111-3-1 est inséré un sein d'une section nouvelle relative aux dispositions générales du principe de libre administration et à l'exercice différencié des compétences et qui regroupe les six premiers articles du chapitre I<sup>er</sup> « Principe de libre administration » du livre I<sup>er</sup> « Principes généraux de la décentralisation » du code général des collectivités territoriales (CGCT), à savoir les articles L. 1111-1 à L. 1111-7,

#### **Les dispositions générales du principe de libre administration**

- Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus (art. L. 1111-1) ;
- Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l'élu local prévu par l'article (art. L. 1111-1-1) ;
- Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence (art. L. 1111-2) ;
- La répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles (art. L. 1111-3) ;
- La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions (art. L. 1111-4) ;
- Seules peuvent être opposées aux communes, départements et régions les prescriptions et procédures techniques prévues par une loi ou un décret pris en application d'une loi et applicables à l'ensemble des personnes physiques comme des personnes morales de droit privé ou de droit public et celles prévues par une loi ou un décret pris en application d'une loi et spécialement applicables aux communes, départements et région (art. L. 1111-5) ;
- Les collectivités territoriales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale (art. L. 1111-7).

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article L. 1111-3-1 : « *Dans le respect du principe d'égalité, il est tenu compte, pour la définition des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales, des différences de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de cette catégorie.* »

Cette rédaction n'appelle pas de remarque particulière de la part de votre rapporteur.

### 4. La position de la Commission

La Commission a validé le dispositif proposé par le Sénat tout en adoptant un amendement de clarification rédactionnelle présenté par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD).

\*

\* \*

#### Article 1<sup>er</sup> bis

(art. L. 3211-3 [nouveau], L. 3444-2, L. 4221-1, L. 4422-16, L. 4433-3, L. 7152-2 et L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Demande de mise en œuvre du principe de différenciation par les collectivités territoriales**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à permettre l'application du principe de différenciation, à la demande des collectivités concernées, par la mise en œuvre d'une procédure spécifique.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté un amendement des rapporteurs Bruno Questel et Maina Sage pour que les propositions présentées par les collectivités territoriales en vue de modifier ou d'adapter des dispositions législatives ou réglementaires soient mieux prises en compte par le Gouvernement.

#### 1. Le dispositif proposé

Introduit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de ses deux rapporteurs, M. Matthieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, le présent article étend aux conseils départementaux de droit commun (nouvel article L. 3211-3 du CGCT)

la procédure, déjà applicable aux départements d’outre-mer (art. L. 3444-2), aux conseils régionaux de droit commun (art. L. 4221-1), à l’Assemblée de Corse (art. L. 4422-16), aux conseils régionaux de Mayotte, de Guadeloupe et de La Réunion (art. L. 4433-3) et aux assemblées de Guyane et de Martinique (art. L. 7152-1 et L. 7252-1), de proposition de modifications législatives et réglementaires.

Pour les conseil régionaux de droit commun, l’article 1<sup>er</sup> de loi « NOTRe »<sup>(1)</sup> a supprimé la clause générale de compétence des régions et limité leur périmètre d’activité aux domaines expressément prévus par la loi. En contrepartie, il a affirmé leur pouvoir réglementaire qui s’exerce dans le cadre de leurs compétences et leur a donné la possibilité de proposer une évolution des lois et des règlements nationaux.

En Corse, l’article L. 4422-16 du CGCT permet à l’Assemblée de Corse de proposer la modification ou l’adaptation des dispositions réglementaires ou législatives, de solliciter l’habilitation du législateur pour adapter aux spécificités de l’île les modalités d’application de la loi et d’être consultée sur les projets et propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse. Dans son rapport sur la proposition de loi relative à l’évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière dans l’île, notre collègue Jean-Félix Acquaviva note toutefois que les demandes adressées par la collectivité de Corse à l’État s’apparentent à un « *dialogue à sens unique* »<sup>(2)</sup> du fait de l’absence de réponses apportées à ces demandes.

L’article 1<sup>er bis</sup> prévoit également que les propositions de modifications des collectivités sont adressées, en plus du Premier ministre et du préfet, aux présidents des assemblées parlementaires et qu’elles peuvent porter sur la différenciation des règles relatives à l’attribution et à l’exercice de leurs compétences afin de prendre en compte les différences de situations dans lesquelles elles se trouvent.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de M. Éric Kerrouche, sur l’avis défavorable du Gouvernement, imposant au Premier ministre d’informer dans les six mois les collectivités sur les suites qu’il entend donner à leurs propositions. Votre rapporteur relève que le législateur avait adopté, lors de la discussion de du projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, une disposition similaire. Le Conseil constitutionnel avait estimé « *que le législateur ne saurait, sans excéder la limite de ses pouvoirs, enjoindre au Premier ministre de donner une réponse dans un délai déterminé à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation, émanant de l’organe délibérant d’une collectivité territoriale* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Rapport n° 4034 du 31 mars 2021.

(3) Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, par. 50.

## 2. La position de la Commission

Outre des amendements de précision et de portée rédactionnelle, la Commission a adopté un amendement des rapporteurs Bruno Questel et Maina Sage qui a pour objet de donner une portée effective, tout en étant respectueuse de la Constitution, de la disposition adoptée par le Sénat qui impose au Premier ministre de notifier aux collectivités territoriales, dans un délai de six mois à compter de leur réception, les suites données aux propositions qu'elles présentent en vue de modifier ou d'adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant leurs compétences, leur organisation et leur fonctionnement.

Les rapporteurs partagent le constat selon lequel la procédure applicable aux demandes des collectivités tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires n'est pas satisfaisante en raison de l'absence de suites que leur donne le Gouvernement. Les griefs transmis à vos rapporteurs, au cours des auditions qu'ils ont conduites, ont principalement concerné les outre-mer, qui bénéficient pourtant d'un statut spécifique en application des articles 73 et 74 de la Constitution, et la Corse dont les prérogatives particulières offertes par l'article L. 4422-16 du CGCT n'ont connu, de manière regrettable, aucune traduction tangible.

Afin de surmonter l'écueil constitutionnel précédemment mentionné, les rapporteurs ont proposé à la Commission d'assortir la transmission des demandes de modification ou d'adaptation de l'ensemble des collectivités de trois garanties :

- le Premier ministre devra accuser réception de ces demandes ;
- les différentes demandes seront recensées dans un rapport annuel qui indiquera les suites qui leur auront été apportées ;
- le rapport sera rendu public.

Par ce dispositif, et malgré des marges de manœuvre limitées, les rapporteurs espèrent favoriser un changement de pratiques afin que le pouvoir de proposition des collectivités puisse être entendu et s'exercer pleinement.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> ter A (nouveau)*

**Rapport sur les outils de différenciation mobilisables pour faire face au phénomène de spéculations foncière et immobilière en Corse**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la Commission par l'adoption de l'amendement CL1628 de votre rapporteur, permet de réaffirmer le soutien de la commission des Lois à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière dans l'île qu'elle avait adopté en mars 2021 <sup>(1)</sup>. Cet article avait pour objet de permettre à la collectivité de Corse d'instaurer et d'exercer, à titre expérimental pour une durée de cinq ans, un droit de préemption sur les transferts de propriété bâtie ou non bâtie sur son territoire afin de lutter contre le phénomène précité.

Ce dispositif a été transformé en demande de rapport dans la mesure où il constitue une charge financière au regard de l'article 40 de la Constitution.

\*  
\* \*

*Article 1<sup>er</sup> ter (supprimé)*

(art. L. 1115-4-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Rôle des départements frontaliers dans le cadre de la coopération transfrontalière**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, autorise les départements, dans le cadre de la coopération transfrontalière, à mettre en œuvre ou à soutenir toute action présentant un intérêt pour leur territoire.

Il résulte de l'adoption en séance publique, sur le fondement d'un double avis défavorable, d'un amendement de Mme Laurence Muller-Bronn. Son dispositif s'avère contradictoire avec la suppression de la clause générale de compétence des conseils départementaux et en partie satisfait par l'article 59 *bis* qui dote les

---

(1) Voir le rapport n° 4034 du 31 mars 2021 de notre collègue Jean-Félix Acquaviva fait au nom de la commission des Lois : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/115b4034\\_rapport-fond#\\_Toc256000006](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b4034_rapport-fond#_Toc256000006)

départements frontaliers d'un chef de filât spécifique en matière de coopération transfrontalière.

➤ **La position de la Commission**

La Commission, à l'initiative de votre rapporteur, de la DCTD et de M. Christophe Euzet, a supprimé cet article.

\*  
\* \*

*Article 2*

(art. L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 241-11 du code forestier et art. L. 1413-1 et L. 2333-84 du code général des collectivités territoriales)

**Extensions du pouvoir réglementaire local**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à plusieurs extensions du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales en ce qui concerne certaines dispositions relevant de leur compétence.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a consacré, au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a élargi le présent article à différents champs du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, dont celui de l'aide sociale gérée par les départements.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé les dispositions introduites par le Sénat et a permis, à l'initiative de votre rapporteur, aux collectivités territoriales et aux groupements concernés de déterminer librement les représentants à associer au sein de la commission consultative des services publics locaux.

## 1. L'état du droit

Le pouvoir réglementaire se caractérise par les actes d'ordre général et impersonnel, dont le caractère est exécutoire et opposable, que certaines autorités administratives peuvent prendre de manière unilatérale.

Ce pouvoir est exercé au niveau national par l'Exécutif<sup>(1)</sup>. Le Président de la République, aux termes de l'article 13 de la Constitution, signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire général – qu'il peut déléguer à ses ministres – en application de l'article 21, qu'il s'agisse du pouvoir réglementaire d'exécution des lois ou du pouvoir réglementaire autonome.

Si la clause générale de compétence a été reconnue aux communes, dès la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, par la disposition, toujours en vigueur<sup>(2)</sup>, selon laquelle « *la commune règle par ses délibérations les affaires de la commune* » le pouvoir réglementaire local n'a été reconnu que tardivement en France. Depuis la révision du 28 mars 2003, le troisième alinéa de l'article 72 dispose que collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences<sup>(3)</sup>. Ce pouvoir s'exerce néanmoins dans les conditions prévues par la loi, à laquelle il est donc soumis, et dans le cadre déterminé de leurs compétences. Il est également qualifié de résiduel par rapport au pouvoir réglementaire national exercé par le Premier ministre.

Le pouvoir réglementaire local, qui peut prendre la forme d'un arrêté, d'une délibération ou d'un règlement, s'exerce principalement à l'échelle de la commune dans les champs du pouvoir de police du maire ou de l'urbanisme.

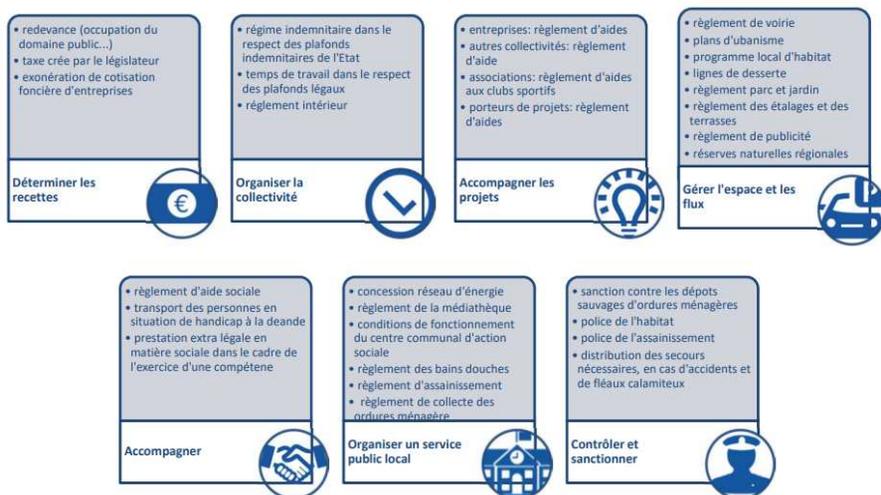
---

(1) Les autorités administratives indépendantes peuvent, lorsque cela est prévu par la loi, disposer elles-aussi d'un pouvoir réglementaire.

(2) Art. L. 2121-29 du CGCT.

(3) Un an auparavant, le Conseil Constitutionnel avait reconnu, dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, que les collectivités territoriales tiraient du principe de libre administration de l'article 72 de la Constitution un pouvoir réglementaire distinct du pouvoir réglementaire national.

## CHAMPS DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL



Source : Rapport de l'Inspection générale de l'administration

L'inspection générale de l'administration (IGA) a publié, en 2021, un rapport afin de nourrir la réflexion du Gouvernement et du Parlement sur le présent projet de loi <sup>(1)</sup>. Ce rapport dresse le constat d'un pouvoir « *contraint dans son champ et ses modalités de mise en œuvre* », notamment parce que la réglementation nationale « *apparaît comme l'instrument privilégié des politiques publiques* ». Il revient sur le large consensus qui s'est dessiné autour de la question du renforcement du pouvoir réglementaire local mais dresse le constat paradoxal que les collectivités « *n'ont pas une pleine liberté dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire local* » et « *que la mise en œuvre des politiques décentralisées est fortement contrainte* ».

La DCTD s'est également intéressée à la question <sup>(2)</sup>. Nos collègues Patricia Lemoine et Monica Michel présentent le renforcement du pouvoir réglementaire local comme « *un moyen de gagner en efficacité pour rapprocher la prise de décision du terrain* ».

## 2. Le dispositif proposé

Les propositions d'extension du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales formulées par le Gouvernement à l'article 2 sont de trois ordres :

– à l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF), la fixation, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), du nombre d'élus au

(1) « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives », juin 2021.

(2) Mission flash sur le pouvoir réglementaire local : <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/323364/3150582/version/1/file/CommunicationPouvoir+reglementaire+local+DCTD.pdf>

conseil d'administration des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (**2° du I**) ;

– à l'article L. 241-11 du code forestier, le délai dans lequel le maire transmet à l'Office national des forêts, l'état de répartition, entre les titulaires d'un droit d'usage, du nombre de bestiaux admis au pâturage et au panage <sup>(1)</sup> (**II**) ;

– à l'article L. 2333-84 du CGCT, la faculté octroyée aux conseils municipaux de fixer, par une délibération, le régime des redevances dues pour l'occupation provisoire du domaine public des communes par les chantiers de travaux (**a du 1° du III**).

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État, constatant « *le caractère particulièrement limité et ponctuel des mesures au regard de l'ambition affichée par le projet* » de loi, a estimé que ces dispositions étaient « *illustratives de la place trop souvent insuffisante laissée par la loi et les décrets d'application au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales* » <sup>(2)</sup>. Auditionnée par la commission des Lois du Sénat, la ministre Jacqueline Gourault a néanmoins qualifié le présent article d'« *accroche législative, vouée à être enrichie* » <sup>(3)</sup>.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

#### ***a. Le code de l'action sociale et des familles***

Le **1° du I** du présent article, adopté en commission des Lois à l'initiative des rapporteurs, vise à renforcer la portée juridique du règlement départemental d'aide sociale (RDAS) en permettant de fonder un refus d'admission à une prestation relevant de la compétence du département sur le seul motif que le postulant ne remplit pas les conditions fixées par ledit règlement. Le **4°** dispose que le RDAS peut prévoir l'affectation de la prestation de compensation du handicap à d'autres charges que celles mentionnées à l'article L. 245-3.

Le **3°** ne porte pas sur le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales mais sur les modalités d'appréciation des ressources des postulants à l'aide sociale. Les rapporteurs du Sénat substituent au renvoi au pouvoir réglementaire pour l'évaluation de la valeur en capital des biens non productifs de revenu une définition de ces biens comme ceux, à l'exclusion de l'habitation principale du demandeur, qui procurent un revenu annuel égal à leur valeur locative s'il s'agit de biens soumis aux taxes foncières et à leur valeur déterminée suivant les règles en vigueur en matière de droits de mutation par décès, multipliée par le taux d'intérêt légal, s'il s'agit d'autres biens.

---

(1) *Le panage désigne l'action de conduire les porcs paître en forêt.*

(2) *Avis précité, par. 12.*

(3) *Rapport n° 723 (2020-2021) de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 30 juin 2021.*

Le 5°, introduit en commission des Lois à l’initiative de M. Philippe Bas, tend à restreindre les conditions d’accès au revenu de solidarité active en prévoyant que le RDAS peut prévoir que le bénéfice de ce revenu est réservé aux personnes dont la valeur totale des biens n’atteint pas un montant qu’il fixe, sans que celui-ci puisse être inférieur à 23 000 euros, tout en excluant certains biens comme l’habitation principale, les meubles meublants et les voitures d’une valeur de moins de 10 000 euros. Le 6° permet au département d’exercer un recours en récupération des sommes versées au titre du RSA.

### *b. Les autres dispositions*

Le IV, introduit en commission des Lois à l’initiative de Mme Dominique Estrosi Sassone, transfère la faculté de fixer annuellement les quotas de places pour les formations paramédicales des agences régionales de santé (ARS) aux conseils régionaux, ces derniers agréant et finançant les instituts de formation intervenant dans ce domaine.

Le V, introduit en commission des Lois par les rapporteurs, modifie le code de l’urbanisme en ce qui concerne les listes des constructions, aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité ou soumis à une simple déclaration préalable : ces listes, aujourd’hui fixées par décret en Conseil d’État, pourront l’être par délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire. Le décret en Conseil d’État n’interviendra plus que par défaut.

Le VI résulte de l’adoption d’un amendement du sénateur Max Brisson en commission des Lois et concerne l’enseignement des langues régionales. Il doit s’apprécier au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 21 mai 2021 <sup>(1)</sup> qui a censuré l’article 6 de la proposition de loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion relatif à l’enseignement immersif en langue régional. Le dispositif proposé par le Sénat entend permettre aux collectivités territoriales d’adopter des délibérations concernant la mise en œuvre de la convention conclue entre l’État et les collectivités relative à l’enseignement en langue régional. Il s’agit, par les vœux qu’elles pourront émettre, de favoriser les établissements proposant exclusivement cette modalité d’enseignement.

Le VII a été introduit en séance publique avec un avis défavorable du Gouvernement. Il résulte d’un amendement de M. Étienne Blanc et de Mme Anne Ventalon qui revient sur une disposition de la loi du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités. Alors que l’article L. 1272-5 du code des transports prévoit qu’un décret définit le nombre minimal d’emplacements à prévoir, dans les services ferroviaires de transport de voyageurs, pour les vélos, le dispositif adopté prévoit de transférer cette définition aux conseils régionaux en ce qui concerne les services d’intérêt régionaux.

À l’initiative de M. Ludovic Haye, le Sénat a par ailleurs encadré la possibilité pour les conseils municipaux de fixer les redevances mentionnées à

---

(1) *Décision n° 2021-818 DC.*

l'article L. 2338-84 du CGCT en renvoyant à un décret la fixation d'un plafond (**b du 1° du III**).

Enfin, en séance publique, le Sénat est revenu sur une disposition adoptée en commission des Lois visant à permettre aux conseils régionaux, par délibération, de définir la composition du conseil économique, social et environnemental régional (**2° du III**).

#### **4. La position de la Commission**

Différents amendements de votre rapporteur, de M. Hervé Saulignac, de M. Yannick Kerlogot et de M. Christophe Euzet ont supprimé l'ensemble des dispositions introduites par le Sénat. Il est en effet apparu nécessaire de préserver le champ de l'intervention de l'État dans les différents domaines précités, notamment pour veiller à la cohérence et à l'harmonisation des politiques publiques et à la préservation du principe d'égalité sur l'ensemble du territoire national.

À l'initiative de votre rapporteur, un amendement modifiant le CGCT donne la possibilité aux collectivités territoriales et aux groupements concernés de déterminer librement les représentants à associer au sein de la commission consultative des services publics locaux, sans restreindre la participation aux seules associations locales comme cela est le cas actuellement. Cet amendement ne remet cependant pas en cause la participation de ces dernières mais ouvre plus largement l'instance à de nouvelles formes d'action citoyennes, comme les forums de citoyens, ou à des usagers ou des habitants.

\*

\* \*

#### *Article 2 bis*

(art. 21 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique)

#### **Extension du pouvoir réglementaire local**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit en commission des Lois à l'initiative de la rapporteure Françoise Gatel, contient de nouvelles dispositions visant à étendre le pouvoir réglementaire des collectivités locales.

Les I à IV suppriment le renvoi au décret nécessaire pour définir la nature et les conditions d'attribution des aides pour favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé, les conditions de gestion des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique, les conditions de gestion des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt

régional et les modalités de prise de participation au sein de sociétés commerciales relatives aux infrastructures numériques.

➤ **La position de la Commission**

En adoptant des amendements de votre rapporteur et un amendement de M. Hervé Saulignac, la Commission a supprimé les I à III de cet article afin d'assurer une cohérence nationale dans les champs concernés.

\*

\* \*

*Article 3*

(art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales)

**Conférences territoriales de l'action publique**

Adopté par la Commission avec modifications
---

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article ouvre la possibilité de déléguer, dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique, des compétences entre collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre afin de réaliser des projets structurants sur les territoires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a prévu que les compétences qui peuvent être déléguées par une collectivité territoriale à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre peuvent concerner tout ou partie d'une compétence.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a substitué au dispositif proposé par le Gouvernement deux dispositions visant à assouplir la composition des CTAP et à adapter les modalités de délégation de compétences.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a rétabli le texte initial de l'article 3.

## 1. L'état du droit

### *a. Délégations de compétence et conférences territoriales de l'action publique*

Depuis la loi « RCT » du 26 décembre 2010 <sup>(1)</sup>, l'article L. 1111-8 prévoit qu'une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Le cas échéant, celle-ci est exercée au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

La délégation est encadrée par une convention qui détermine la durée, les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire <sup>(2)</sup>. L'article R. 1111-1 précise que la convention établit également le cadre financier de la délégation quant aux moyens de fonctionnement et aux conditions de mise à disposition des personnels qu'implique l'exercice de la compétence déléguée. Aucune délégation de compétence n'est autorisée pour des collectivités appartenant à la même catégorie ni pour les EPCI, qui ne disposent pas, en raison du principe de spécialité régissant leur fonctionnement, de la « compétence de la compétence ». Les EPCI ne peuvent donc procéder à la délégation des compétences qui leur ont été transférées par les communes membres.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 <sup>(3)</sup> a tenté d'amplifier le mouvement des délégations de compétences, afin d'adapter aux situations locales leur exercice en introduisant, d'une part, un mécanisme de délégation entre l'État et les collectivités territoriales et en créant, d'autre part, les CTAP.

L'article L. 1111-8-1 prévoit, à cet effet, que l'État peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un EPCI qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences en dehors de celles où sont en cause des intérêts nationaux. La demande est soumise pour avis à la CTAP puis transmise au Gouvernement. Lorsque celle-ci est acceptée, elle fait l'objet d'une convention et d'une validation finale par décret.

Organisées par l'article L. 1111-9-1 du CGCT, les CTAP sont chargées, dans chaque région, de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elles ont vocation à débattre et à rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences.

Présidée par le président du conseil régional, la CTAP comprend les présidents des conseils départementaux, les présidents des EPCI à fiscalité propre

---

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(2) La collectivité délégante conserve la responsabilité de la compétence exercée en pratique par la collectivité délégataire.

(3) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

de plus de 30 000 habitants et des membres élus représentant les EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants et des communes selon qu'elles comprennent plus ou moins de 30 000 habitants. Le préfet y participe lorsque la conférence donne son avis sur une demande tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État prévue par l'article L. 1111-8-1 précité.

La CTAP organise librement ses travaux, notamment par la mise en place de commissions thématiques. Elle débat notamment des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTEC) qui fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacun des compétences concernées.

### ***b. Un dispositif inabouti***

Un rapport de l'IGA publié en 2017 <sup>(1)</sup> insiste sur le fait que les délégations de compétences et les CTAP « *sont des outils mis à disposition des collectivités territoriales et de l'État pour favoriser, par le dialogue et le contrat, l'exercice différencié des compétences sur les territoires* ».

Le rapport met néanmoins en évidence une procédure de délégation de compétences strictement encadrée qui nuit à l'efficacité d'un dispositif qui se décompose en dix étapes entre la délibération de la collectivité intéressée et la publication au Journal officiel du décret portant délégation de compétence.

## **LA PROCÉDURE DE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES**

### **DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES ÉTAT-COLLECTIVITÉS : UNE PROCÉDURE AU LONG COURS**

1. La collectivité (ou EPCI) intéressée délibère.
2. La CTAP émet un avis sur cette demande (dans une séance à laquelle le représentant de l'État participe de droit).
3. Le représentant de l'État transmet la demande assortie de l'avis de la CTAP au(x) ministre(s) concerné(s).
4. Le(s) ministre(s) concerné(s) notifie(nt) leur accord.
5. Un projet de convention, reprenant les modalités précises prévues à l'article L. 1111-8-1 est élaboré par le représentant de l'État qui le communique à la collectivité dans le délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.
6. Après accord sur son contenu entre le représentant de l'État et la collectivité territoriale le projet de convention est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante du délégataire.
7. Le projet de convention est ensuite transmis par le représentant de l'État dans la région aux ministres concernés.
8. Un décret est ensuite pris portant délégation de compétence auquel est annexé le projet de convention.
9. La convention est signée par le représentant de l'État et le président de la collectivité après publication du décret portant délégation de compétence auquel est annexé le projet de convention. La délégation prend effet à la date d'entrée en vigueur fixée par la convention et ne peut excéder six ans.
10. Le décret portant délégation de compétence et la convention signée sont publiés au Journal officiel de la République française et au recueil des actes administratifs de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné.

Source : Rapport de l'IGA.

---

(1) « *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale* », mai 2017.

La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a tenté de dynamiser et d'alléger cette procédure en prévoyant que les délégations peuvent concerner tout ou partie de la compétence concernée. La loi a ici consacré le principe des délégations sectorielles d'ores-et-déjà applicables dans certains domaines, par exemple en ce qui concerne les aides aux entreprises que la région Auvergne-Rhône-Alpes peut déléguer en tout ou partie à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements application de l'article L. 1511-2 du CGCT.

S'agissant des CTAP, le rapport de l'IGA décrit un « *dispositif juridique qui hésite entre cadrage et souplesse* ».

## 2. Le dispositif proposé

L'article 3 du projet de loi s'inscrit dans le cheminement initié par la loi « Engagement et proximité » en instaurant une procédure de délégation de compétences spécifiques **à la réalisation ou à la gestion de projets structurants pour les territoires**. Cette disposition pourrait par exemple faciliter la construction d'un complexe scolaire collège-lycée où se chevauchent les compétences du conseil départemental et du conseil régional.

À cette fin, il est introduit un IX à l'article L. 1111-9-1 du CGCT afin de prévoir que, dans les douze mois qui suivent le renouvellement des conseils régionaux, le président du conseil régional convoque une CTAP à l'ordre du jour de laquelle est mis un débat sur le principe de ce nouveau type de délégations de compétences.

Si la procédure par laquelle la CTAP se prononce par une délibération et met en œuvre la délégation de compétence est assimilable à celle qui est prévue pour les délégations de compétence classiques, il est néanmoins tenu compte du format de cette délégation qui s'applique à des projets spécifiques. Il est ainsi prévu que les organes exécutifs des collectivités ou des EPCI à fiscalité propre identifient, pour chaque projet, la collectivité territoriale ou le groupement chargé de sa réalisation ou sa gestion, les compétences concernées et prévoient les conventions de délégation de compétences qu'il leur est proposé de conclure, chaque projet pouvant faire l'objet d'une convention distincte.

L'article dispose également que chaque convention définit les compétences ou parties de compétence déléguées nécessaires à la réalisation du projet, sa durée, en fonction de celle du projet concerné, les conditions dans lesquelles la collectivité délégataire informe la collectivité délégante, ainsi que ses modalités d'exécution et de résiliation par ses signataires, y compris avant le terme prévu. Elle précise enfin les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers.

Il s'agit d'un article de simplification et de dynamisation bienvenu de la procédure de délégation de compétences afin de favoriser les projets conjoints des

collectivités territoriales et d'accroître, par une plus grande synergie des compétences, leur dimension structurante pour le territoire.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a pas retenu le dispositif proposé par le Gouvernement. À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois lui a en effet substitué deux types de dispositions concernant les CTAP et les délégations de compétence.

Tout d'abord, l'article révisé la composition des CTAP précédemment décrite en prévoyant qu'elle est déterminée, dans chaque région, par délibérations concordantes du conseil régional et des conseils départementaux, prises après avis favorable de la majorité des conseils municipaux et des assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre. À défaut d'adoption de ces délibérations concordantes, la composition de la CTAP serait alors celle qui est actuellement fixée par l'article L. 1111-9-1 du CGCT.

En séance publique, un amendement de M. Fabien Génomé a prévu que dans les douze mois qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux, un débat soit organisé sur les modalités de fonctionnement de la CTAP et notamment sur la création d'une ou plusieurs commissions et sur la publicité de ses travaux.

Le Sénat a ensuite revu les modalités de délégation de compétences « classiques » dans la mesure où il n'a pas retenu le principe de délégation par projets.

Premièrement, il a permis, à l'article L. 1118 du CGCT, aux EPCI à fiscalité propre, lorsqu'ils y sont expressément autorisés par leurs statuts, de déléguer de manière ascendante leurs compétences à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence qui leur a été transférée par leurs communes membres ou qui leur est directement attribuée par la loi.

En séance publique, un amendement adopté, malgré un double avis défavorable, à l'initiative du sénateur Éric Kerrouche a conditionné cette délégation ascendante à l'accord express des communes membres de l'EPCI<sup>(1)</sup>. Un amendement de M. Bernard Delcros a également introduit une procédure « descendante » visant à autoriser les EPCI à fiscalité propre de déléguer l'exercice d'une compétence dont ils sont attributaires à une commune, un syndicat de communes ou un syndicat mixte.

Deuxièmement, le Sénat a autorisé la possibilité pour les départements de se voir déléguer l'octroi et le financement d'aides aux entreprises, et aux métropoles de se voir déléguer, à leur demande, l'attribution de subventions de fonctionnement aux organisations syndicales locales.

---

(1) Par des délibérations concordantes prises à la majorité des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux dont la population représente plus des deux tiers de la population totale.

### **Les compétences des collectivités territoriales en matière économique**

La loi « NOTRe » du 7 août 2015 a réorganisé la répartition des compétences en matière économique entre collectivités territoriales :

– le conseil régional dispose d’une compétence exclusive pour définir les aides et régimes d’aides aux entreprises (art. L. 1511-2 du CGCT) ;

– les communes et les intercommunalités disposent d’une compétence exclusive en ce qui concerne les aides à l’immobilier d’entreprises (article L. 1511-3 du CGCT).

Les conseils départementaux disposent d’une compétence résiduelle. Ils peuvent par exemple conclure une convention avec la région afin de contribuer, de manière complémentaire, aux aides à l’activité dans l’agriculture et la pêche (art. L. 3232-1-2 du CGCT). D’autres dispositifs sont prévus en matière d’aides à l’exploitation des salles de cinéma ou à l’installation ou au maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires. Depuis la loi Engagement et proximité, ils peuvent également verser des aides aux entreprises en cas de catastrophe naturelle (art. L. 3231-3 du CGCT).

#### **4. La position de la Commission**

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteur, de M. Christophe Euzet et de M. Rémy Rebeyrotte rétablissant l’article 3 dans sa rédaction initiale. Votre rapporteur que cet article permet de prolonger l’élan apporté par la loi Engagement et proximité et qu’il pourra être utile pour insuffler une dynamique dans le fonctionnement des CTAP.

\*

\* \*

#### *Article 3 bis A (supprimé)*

(art. L. 5215-20, L. 5215-20-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Exercice de la compétence « promotion du tourisme » par les communes**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, donne la possibilité aux communes classées stations de tourisme membres d’une communauté urbaine ou d’une métropole de délibérer pour que leur intercommunalité leur restitue l’exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d’office de tourisme ».

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi Engagement et proximité a permis aux stations classées stations de tourisme membres d’une communauté de communes ou communauté d’agglomération de délibérer pour que leur intercommunalité leur restitue l’exercice de la compétence

« promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme ». Elle a également permis aux communes touristiques membres d'une communauté de communes de demander à retrouver l'exercice de la même compétence.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

#### **1. L'état du droit**

Si la compétence tourisme est partagée entre toutes les collectivités territoriales, la promotion du tourisme, comprenant la création et la gestion d'offices de tourisme, a été transférée depuis les communes vers les intercommunalités. Ce transfert s'est fait en deux temps, selon la catégorie d'EPCI à fiscalité propre à laquelle appartenaient les communes.

La loi MAPTAM a tout d'abord inscrit la compétence de promotion du tourisme parmi les compétences obligatoires des métropoles et des communautés urbaines. La loi NOTRe a ensuite complété ce mouvement en inscrivant cette compétence parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération.

Des aménagements ont dès l'origine été prévus afin de permettre à certaines communes de créer ou de maintenir un office de tourisme sur leur territoire.

Le premier concerne les communes et EPCI à fiscalité propre sur le territoire desquels coexistent plusieurs marques territoriales protégées. Il est alors possible, en application de l'article L. 133-1 du code de tourisme, de créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. Cette faculté relève toutefois, à compter du transfert de la compétence, des EPCI à fiscalité propre : l'office de tourisme est créé sur le périmètre communal ou infra communal, mais sa gouvernance demeure intercommunale.

Le second aménagement concerne les communes bénéficiant de la dénomination de commune touristique ou du classement en station de tourisme. À la suite du transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » aux EPCI à fiscalité propre, une présence minimale de l'office de tourisme intercommunal sur le territoire de ces communes est obligatoire, par le biais de bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal. Dans les stations classées de tourisme, les EPCI ont également pu décider de maintenir des offices de tourisme distincts. Ceux-ci sont néanmoins gérés par l'EPCI.

### **Communes touristiques et stations classées de tourisme**

L'article L. 133-11 du code du tourisme prévoit que les communes qui mettent en oeuvre une politique du tourisme et qui offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente, ainsi que celles qui bénéficient au titre du tourisme, de la dotation supplémentaire ou de la dotation particulière identifiées au sein de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, peuvent être dénommées **communes touristiques**.

En application de l'article L. 133-13 du même code, seules les communes touristiques et leurs fractions qui mettent en oeuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques tendant, d'une part, à assurer la fréquentation pluriannuelle de leurs territoires, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives peuvent être érigées en **stations classées de tourisme**.

Des voix se sont élevées pour maintenir la possibilité de disposer d'offices de tourisme communaux, pour permettre aux communes de conserver la maîtrise de leur politique de promotion du tourisme. La loi Montagne du 28 décembre 2016 <sup>(1)</sup> a ainsi autorisé les communes des communautés de communes et d'agglomération ainsi que celles appartenant à la métropole d'Aix-Marseille-Provence érigées en stations classées de tourisme ou ayant engagé une démarche de classement au 1<sup>er</sup> janvier 2017 à conserver, par délibération municipale prise avant cette même date, la compétence promotion du tourisme, dont la création d'un office de tourisme.

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a enfin permis aux communes classées stations de tourisme de délibérer pour que leur intercommunalité, lorsqu'il s'agit d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, leur restitue l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme ». L'intercommunalité conserve alors, concurremment avec la commune et sur le territoire de cette dernière, l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme.

Une procédure dérogatoire, néanmoins plus encadrée, a également été introduite s'agissant des communes touristiques membres d'une communauté de communes. En cas de délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté de communes et des conseils municipaux de l'ensemble des communes qui en sont membres, la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme » peut être restituée. La communauté de communes conserve, concurremment aux dites communes et sur leur territoire, l'exercice de cette même compétence, à l'exclusion de la création d'offices de tourisme.

---

(1) Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

L'article 3 *bis* A résulte de l'adoption en séance publique, avec l'avis défavorable du Gouvernement, de sept amendements identiques.

L'exposé sommaire de ces amendements indique que l'article vise à permettre « *aux communes touristiques membres d'une communauté d'agglomération de retrouver l'exercice de la compétence promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme si elles le souhaitent* ». Il s'agirait d'étendre aux communautés d'agglomération le deuxième apport de la loi Engagement et proximité qui avait été restreint aux seules communautés de communes.

Or, le dispositif adopté vise à donner la possibilité aux communes classées stations de tourisme membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole de délibérer pour que leur intercommunalité leur restitue l'exercice de la compétence précitée. Il s'agit ici d'étendre aux communautés urbaines et aux métropoles le premier apport de la loi Engagement et proximité. Cette disposition avait néanmoins été rejetée par l'Assemblée nationale lors de la discussion de ce texte afin de ne pas remettre en cause les grands équilibres issus de la loi NOTRE.

## 3. La position de la Commission

Afin de ne pas entraver la politique touristique locale développée par les métropoles et les communautés urbaines, la Commission a confirmé la position qu'elle avait exprimée en 2019 et a adopté deux amendements de suppression de cet article, présentés par votre rapporteur et par M. Hervé Saulignac.

\*

\* \*

### *Article 3 bis B (supprimé)*

(art. L. 5224 du code général des collectivités territoriales)

### **Déséquilibres du tissu commercial de proximité à l'intérieur du périmètre d'un schéma de cohérence territorial**

Supprimé par la Commission
----------------------------

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet aux EPCI ou aux groupement de collectivités territoriales compétents pour l'élaboration du schéma de cohérence territorial de constater un déséquilibre du tissu commercial de proximité à l'intérieur du périmètre du schéma afin d'aménager l'encadrement des jours et des heures d'ouverture au public de certains établissements commerciaux.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a prévu que le travail du dimanche peut être mis en œuvre dans les établissements de vente au détail qui sont situés dans des zones commerciales caractérisées par une offre commerciale et une demande potentielle particulièrement importantes.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

La loi « Macron » du 6 août 2015 a profondément remanié les conditions d'ouverture des commerces de détail le dimanche, et notamment dans les zones commerciales.

Initialement, la loi « Mallié » du 10 août 2009 <sup>(1)</sup> autorisait le travail le dimanche dans les unités urbaines de plus d'un million d'habitants au sein des établissements de vente au détail situés dans un périmètre d'usage de consommation exceptionnel caractérisé par des habitudes de consommation dominicale, l'importance de la clientèle concernée et l'éloignement de celle-ci de ce périmètre.

Depuis 2015, l'article L. 3132-25-1 du code du travail prévoit que le travail du dimanche peut être mis en œuvre dans les établissements de vente au détail situés dans des zones commerciales caractérisées par une offre commerciale et une demande potentielle particulièrement importantes, le cas échéant en tenant compte de la proximité immédiate d'une zone frontalière.

L'article L. 3132-25-2 du même code précise les modalités de délimitation de ces zones. La demande doit être adressée au préfet, qui est compétent pour statuer après diverses consultations, par le maire ou par le président de l'EPCI à fiscalité propre lorsque la zone excède le territoire d'une seule commune, et accompagnée d'une étude d'impact.

L'article L. 3132-27-2 dudit code dispose enfin que dans le périmètre de chaque schéma de cohérence territoriale (SCoT), le préfet réunit annuellement les maires, les présidents d'EPCI à fiscalité propre, les associations de commerçants et les organisations représentatives des salariés et des employeurs du commerce de détail, et organise une concertation sur les pratiques d'ouverture dominicale des commerces de détail au regard des dérogations au repos dominical et de leur impact sur les équilibres en termes de flux commerciaux et de répartition des commerces de détail sur le territoire.

---

(1) Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires.

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

Adopté en séance publique à l’initiative de M. Dominique de Legge malgré un double avis défavorable, le présent article introduit au sein du CGCT un dispositif qui permet aux EPCI ou aux groupement de collectivités territoriales compétents pour l’élaboration du SCoT de constater, par délibérations concordantes, un déséquilibre du tissu commercial de proximité à l’intérieur du périmètre du schéma.

Sur le fondement de ce constat, les présidents d’EPCI ou de groupements de collectivités territoriales consultent les organisations syndicales de salariés et d’employeurs établies sur le périmètre du SCoT afin d’obtenir un accord portant sur l’encadrement des jours et des heures d’ouverture au public de certains établissements commerciaux situés sur ce périmètre.

## 3. La position de la Commission

Le code du travail prévoyant déjà des dispositions adaptées pour réguler l’ouverture des commerces au niveau local, la Commission a adopté les amendements de suppression présentés par votre rapporteur et par la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire (CDAT), saisie pour avis du présent article.

\*

\* \*

### *Article 3 bis (supprimé)*

(art. L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Facilitation de la délégation de compétences entre l’État et les collectivités**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la commission des Lois du Sénat, a pour objet d’assouplir le mécanisme de délégation de compétences entre l’État et les collectivités territoriales prévu à l’article L. 1111-8-1 du CGCT et décrit à l’article 3. Il supprime, à cette fin, la nécessité pour la convention de délégation conclue entre le préfet et la collectivité territoriale d’être ratifiée par la publication d’un décret.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article sur proposition de votre rapporteur. Ces décisions de délégation appellent en effet une validation interministérielle qui se matérialise par la voie du décret.

\*

\* \*

*Article 3 ter*

**Compétences des régions en matière d'emploi,  
de formation professionnelle et d'apprentissage**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, confie aux régions l'exercice de la compétence du service public de l'emploi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réformé les compétences des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article pour renforcer la coordination régionale en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

**1. L'état du droit**

***a. Le service public de l'emploi***

Les articles 6 et 7 de la loi NOTRe ont défini la compétence des conseils régionaux en matière de service public de l'emploi. En application de l'article L. 5311-3 du code du travail, les régions participent à la coordination, aux côtés de l'État, des acteurs de ce service public. Elles signent notamment, conjointement avec l'État, une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation avec l'ensemble des opérateurs du service public de l'emploi. Le président du conseil régional et le préfet élaborent également une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles, en cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

En application de l'article L. 5311-3-1 du même code, les régions peuvent demander à l'État une délégation de compétences pour veiller à la complémentarité et pour coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les

maisons de l'emploi, ainsi que pour mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences.

### ***b. La formation professionnelle et l'apprentissage***

L'article L. 6121-1 du code du travail, remanié par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, charge la région de la politique régionale d'accès à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Ses missions sont les suivantes :

– définir et mettre en œuvre la politique de formation professionnelle, élaborer le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles et adopter la carte régionale des formations professionnelles initiales ;

– accorder des aides individuelles à la formation et coordonner les interventions contribuant au financement d'actions de formation ;

– conclure, avec les départements qui souhaitent contribuer au financement de formations collectives pour la mise en œuvre de leur programme départemental d'insertion une convention qui détermine l'objet, le montant et les modalités de ce financement ;

– organiser l'accompagnement des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi qui sont candidats à la validation des acquis de l'expérience et participer à son financement ;

– piloter la concertation sur les priorités de sa politique et sur la complémentarité des interventions en matière de formation professionnelle, notamment au sein du bureau du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles ;

– contribuer à l'évaluation de la politique de formation professionnelle continue pour les jeunes et les personnes à la recherche d'un emploi ;

– contribuer à la mise en œuvre du développement de l'apprentissage de manière équilibrée sur son territoire, notamment en contribuant au financement des centres de formation d'apprentis.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

L'article 3 *ter* résulte de l'adoption, en commission des Lois, d'un amendement de ses rapporteurs. Sous réserve des missions incombant à l'État, il confie à la seule région la mission d'assurer la coordination des acteurs du service public de l'emploi (1° du II).

Il modifie en premier lieu la liste des compétences régionales fixées par le CGCT pour inscrire deux nouveaux items (**1° du I**<sup>(1)</sup>) :

– la conduite de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes, y compris par la conclusion des conventions pour la création des centres de formation d'apprentis ;

– la coordination des acteurs du service public de l'emploi.

Il élargit également le champ des délégations de compétences, prévues à l'article L. 5311-2 précité, susceptibles d'être conclues entre l'État et conseils régionaux dans la conduite de la politique de l'emploi en prévoyant qu'elles pourront porter sur tout ou partie des missions exercées par les services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle (**2° du II**).

Les **3° et 4° du II** associent les régions à la gouvernance de Pôle emploi en prévoyant leur consultation sur la convention pluriannuelle conclue entre Pôle emploi, l'État et l'Unedic et portent d'un à deux le nombre de représentants des régions au sein de son conseil d'administration. Le **5°** prévoit que le directeur général de Pôle emploi nomme les directeurs régionaux après avis des conseils régionaux intéressés.

Le **6°** renforce les prérogatives du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles et prévoit qu'il est présidé par le seul président de région. Le **7°** transfère à la région seule la compétence de signer la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation.

### **3. La position de la Commission**

La Commission a adopté un amendement de rédaction globale présenté par votre rapporteur. Il permet de renforcer la coordination régionale en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, sans remettre en cause le pilotage national de cette politique publique par Pôle emploi.

Le présent donne ainsi la possibilité aux régions de créer une instance régionale de coordination, co-présidée par le président du conseil régional et le préfet de région, chargée d'émettre des recommandations dans quatre champs de compétence communs de la région et de Pôle emploi :

– la décision du conseil régional relative à l'autorisation pour Pôle emploi d'acheter des formations collectives, au regard de la stratégie de développement économique et de formation professionnelle de la région ;

---

(1) Sans lien avec l'article, le 2° du I concerne la compétence en matière de réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct.

– la définition des actions conjointes entre la région et Pôle emploi pour rendre plus fluide l'accès à l'information sur la formation et l'inscription des demandeurs d'emploi à un parcours de développement de compétences ;

– le renforcement de la qualité des formations proposées aux demandeurs d'emploi ;

– la coordination des actions respectives de la région et de Pôle emploi en matière d'abondement du compte personnel de formation.

\*

\* \*

### *Article 3 quater (supprimé)*

(art. L. 1251-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

### **Comité État-régions**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, instaure, dans des conditions qui seront déterminées par décret :

– un comité national État-régions qui siège au moins une fois par an et qui est chargé de veiller à l'harmonisation des actions de l'État et des régions ;

– des comités État-région dans chaque région.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article, sur proposition de votre rapporteur et de M. Rémy Rebeyrotte. Il lui est apparu inutile de rigidifier par la loi les modalités d'un dialogue, d'ores-et-déjà régulier et souple, entre l'État et les régions.

\*

\* \*

*Article 3 quinquies*

(art. L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales)

**Facilitation de l'inscription à l'ordre du jour d'une fusion  
d'une région et des départements qui la composent**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, facilite l'inscription de la demande de fusion à l'ordre du jour du conseil départemental comme du conseil régional en abaissant à 5 % des membres de l'assemblée le seuil à partir duquel cette demande peut être inscrite à l'ordre du jour.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a prévu que la demande de fusion des collectivités pouvait être inscrite à l'ordre du jour de leurs conseils à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

En parallèle du conseiller territorial unique – conseiller départemental et conseiller régional – qu'elle instaurait, la loi RCT du 16 décembre 2010 a introduit l'article L. 4124-1 du CGCT qui organise la procédure de fusion d'une région et des départements qui la composent en une unique collectivité territoriale. Celle-ci peut être enclenchée par délibérations concordantes des assemblées délibérantes adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La demande de fusion est inscrite à l'ordre du jour des conseils à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

*In fine*, c'est la loi qui décide de la fusion de la région et des départements qui la composent. Celle-ci détermine l'organisation et les conditions d'administration de la collectivité territoriale unique. Ainsi, la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a créé les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et la loi NOTRe du 7 août 2015 la collectivité de Corse <sup>(1)</sup>.

---

(1) Avant la loi RCT, la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte avait créé la collectivité départementale unique mahoraise.

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

Adopté par la commission des Lois à l'initiative de ses rapporteurs, cet article entend assouplir la procédure précédemment décrite. Pour cela, il facilite l'inscription de la demande de fusion à l'ordre du jour des assemblées délibérantes. Cette demande serait inscrite dès lors qu'elle est sollicitée par au moins 5 % de leurs membres, et non plus 10 %.

## 3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

### *Article 4*

(art. L. 1112-16 et L. 1821-1 du code général des collectivités territoriales)

### **Modalités d'organisation d'une consultation locale des électeurs dans les collectivités territoriales**

Adopté par la commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article tend à faciliter l'organisation des consultations locales des électeurs dans les collectivités territoriales. À cet effet, il abaisse le seuil d'électeurs requis pour demander une consultation, et fait obligation à l'assemblée délibérante de se prononcer sur la demande exprimée par pétition. Il élargit par ailleurs l'objet des pétitions pouvant être présentées par les électeurs.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le droit de pétition des électeurs pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de l'organisation d'une consultation a été introduit par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et ces dispositions n'ont pas été modifiées depuis.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Tout en validant l'article dans son principe, le Sénat a supprimé l'obligation faite à l'assemblée délibérante de se prononcer sur la recevabilité de la pétition et réaffirmé que chaque électeur ne peut être signataire que d'une demande par an.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a rétabli l'obligation faite à l'assemblée de se prononcer sur la recevabilité de la pétition par délibération motivée.

## 1. L'état du droit

Modalité de participation des électeurs aux décisions locales, **la consultation a été consacrée dans le droit par l'article 25 de la loi du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République <sup>(1)</sup>. Contrairement au référendum local <sup>(2)</sup>, introduit par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 <sup>(3)</sup> et dont le résultat est contraignant, la consultation permet de recueillir un simple avis : son résultat n'est pas contraignant.

D'abord réservée aux communes, la possibilité de mettre en œuvre une consultation locale a été ouverte à **l'ensemble des collectivités territoriales** par la loi du 13 août 2004 <sup>(4)</sup> relative aux libertés et responsabilités locales. La décision d'organiser une consultation relève de la seule assemblée délibérante, qui peut agir de sa propre initiative ou à la demande des électeurs. En effet depuis la loi du 13 août 2004 précitée, ces derniers peuvent demander par pétition l'inscription de l'organisation d'une consultation à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. Cette pétition doit recueillir le soutien de :

- **un cinquième au moins** des électeurs dans les communes,
- **un dixième au moins** des électeurs dans les autres collectivités territoriales.

---

(1) Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

(2) Article LO 1112-1 CGCT.

(3) Loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local.

(4) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

### Exemples de consultations locales organisées en 2008-2009 <sup>(1)</sup>

Implantation d'un commerce (commune de Grignan - Drôme)

Choix architectural d'un château d'eau (commune de Saint-Lys - Haute-Garonne)

Entretien de l'église (commune de Saint-Chamond – Loire)

Proposition de changement de la commune (commune de Souillac –Lot)

Projet de démantèlement d'une micro-centrale (commune de Sainte-Enimie-Lozère)

Exploitation d'une gravière (commune de Fraimbois-Meurthe-et-Moselle)

Implantation d'éoliennes (communes de Domptail-en-l'air et Haussonville –Meurthe-et-Moselle)

Maintien ou suppression de la sonnerie des cloches (commune de Riedwihr-Haut-Rhin)

Interdiction municipale du trafic de transit des camions de plus de 7,5 tonnes (communes de Bey, Damerey, Sermesse, Navilly – Saône-et-Loire)

Projet d'assainissement (commune de Clos-Fontaine – Seine-et-Marne)

Maintien d'une offre de soins entièrement publique dans la commune (Abbeville – Somme).

Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

## 2. Le dispositif proposé

Le texte proposé a pour objet de faciliter la mise en œuvre concrète de ce droit dont l'usage est resté limité : l'étude d'impact fait état de 233 consultations organisées entre 1995 et 2009. À cet effet, il introduit trois modifications dans le droit existant :

– un **abaissement du seuil d'électeurs nécessaires à l'aboutissement d'une pétition** : ils passent d'un cinquième à un dixième des électeurs dans les communes et d'un dixième à un vingtième dans les autres collectivités ;

– un **élargissement de l'objet de la pétition** afin que celle-ci n'ait plus pour seul objet une demande de consultation, mais puisse permettre de saisir la collectivité de toute affaire relevant de sa compétence, pour l'inviter à délibérer dans un sens déterminé ;

– l'**obligation faite à l'assemblée délibérante de se prononcer sur la recevabilité de la pétition par un avis motivé** pouvant faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

## 3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a maintenu l'abaissement du seuil d'électeurs requis pour l'aboutissement d'une pétition et l'élargissement de l'objet de la pétition.

---

(1) Ces données, malheureusement anciennes, correspondent au recensement effectué par les services de l'État.

Il a toutefois supprimé l'obligation faite à l'assemblée de se prononcer sur la recevabilité de la pétition par délibération motivée.

Il précise aussi que le droit de pétition ayant pour objet d'inviter à délibérer dans un sens déterminé ne peut s'exercer, pour chaque citoyen, qu'une seule fois par an, une précaution qui existe déjà dans le droit en vigueur mais que la rédaction initiale du texte ne permettait pas d'élargir à l'ensemble des cas de pétition.

Il a enfin adopté un amendement pour étendre l'applicabilité de ces dispositions aux communes de la Polynésie française.

#### **4. La position de la Commission**

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a réintroduit l'obligation faite à l'assemblée de se prononcer sur la recevabilité de la pétition par délibération motivée.

\*  
\* \*

#### *Article 4 bis A*

(art. L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales)

### **Modalités d'organisation d'une consultation locale des électeurs dans les établissements publics de coopération intercommunale**

Adopté par la Commission sans modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Par parallélisme avec les changements introduits par l'article 4 du présent projet de loi pour les consultations au sein des collectivités territoriales, cet article, introduit par le Sénat, abaisse le nombre d'électeurs requis pour demander l'organisation d'une consultation populaire au sein des EPCI.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La possibilité de consulter les électeurs des communes membres d'un EPCI ne concernait initialement que les décisions en matière d'aménagement <sup>(1)</sup>. La loi du 13 août 2004 a élargi cette possibilité à l'ensemble des décisions prises en vue de régler les affaires relatives à la compétence de l'EPCI.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

---

(1) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

### **1. L'état du droit**

L'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales permet aux électeurs des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale d'être consultés sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement.

Comme pour la consultation prévue à l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales, il ne s'agit que d'une demande d'avis. Son résultat ne lie pas l'EPCI et chaque électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation.

La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de l'EPCI, qui délibère :

- soit sur demande écrite de la moitié de ses membres,
- soit à la demande d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres,
- soit sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres.

### **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

L'article 4 *bis*, qui résulte de l'adoption d'un amendement de M. Victorin Lurel sur le fondement d'un double avis favorable, divise par deux le nombre d'électeurs requis pour demander par pétition à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation.

Ce nombre passe donc à un dixième des électeurs et reste ainsi aligné sur le seuil requis pour l'organisation de consultations locales par les communes, modifié par l'article 4 du présent projet de loi.

### **3. La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modifications.

\*

\* \*

*Article 4 bis B*

(art. L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales)

**Rôle de la conférence métropolitaine au sein de la métropole de Lyon**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, renforce le rôle de la conférence métropolitaine au sein de la métropole de Lyon en instaurant un pouvoir de saisine du conseil de la métropole sur l'ensemble des compétences exercées par la collectivité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon, ratifiée par la loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015, a défini le mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon. Celui-ci est entré en vigueur lors des élections métropolitaines des 15 mars et 28 juin 2020.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a créé, le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier relevant de l'article 72 de la Constitution <sup>(1)</sup> qui regroupe, sur 538 kilomètres carrés, 1,4 million d'habitants et 59 communes. Elle s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans ses limites territoriales, au département du Rhône.

L'organisation et les compétences de la métropole de Lyon sont régies par le titre I<sup>er</sup> du livre VI de la troisième partie du CGCT. Elle est dotée des compétences d'un département et de certaines de celles dévolues aux communes : développement économique, éducation, culture et loisirs, solidarités, cadre de vie et services de proximité, notamment.

---

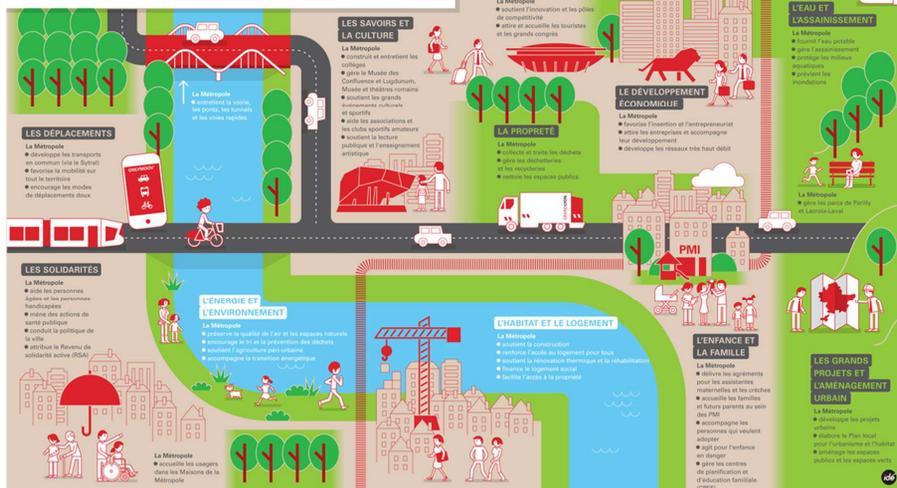
(1) Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la loi peut créer, en application de cet article, tout type de collectivité territoriale, « le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités ».

## COMPÉTENCES DE LA MÉTROPOLE DE LYON

### Que fait la **Métropole de Lyon** ?

59 communes, 1,3 million d'habitants sur 538 km<sup>2</sup>

La Métropole de Lyon rassemble toutes les missions de la Communauté urbaine de Lyon et du Conseil général du Rhône sur le territoire du Grand Lyon.



Source : Métropole de Lyon

La métropole a été dotée d'un organe délibérant, le conseil de la métropole. Jusque 2020, celui-ci était composé de 165 membres. Il s'agissait des conseillers communautaires issus de l'ancienne communauté urbaine de Lyon, désignés selon le système de fléchage classique à partir du scrutin municipal. Ce mode de scrutin garantissait une représentation et une influence des communes et de leurs maires au sein du conseil de la métropole. Depuis les élections métropolitaines des 15 mars et 28 juin 2020, le conseil comprend 150 membres élus, pour six ans, dans les quatorze circonscriptions métropolitaines, au suffrage universel direct par un scrutin de liste à deux tours, distinct du scrutin municipal <sup>(1)</sup>.

Pour maintenir un lien entre la métropole et les communes situées sur son territoire, la loi MAPTAM a néanmoins créé, par l'article L. 3633-2 du CGCT, une conférence métropolitaine, instance de coordination au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action des collectivités. Cette instance est présidée par le président du conseil de la métropole et comprend l'ensemble des maires du territoire. Elle se réunit au moins quatre fois par an, à l'initiative du président du conseil de la métropole ou dans la limite de deux réunions par an, à la demande d'un tiers des maires, sur un ordre du jour déterminé.

(1) Ce mode de scrutin a été défini par l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon prise sur le fondement de la loi MAPTAM.

La conférence est saisie pour avis <sup>(1)</sup> ou pour information <sup>(2)</sup> d'un certain nombre d'actes avant leur présentation au conseil de la métropole. Les avis de la conférence sont adoptés à la majorité simple des maires représentant la moitié de la population totale des communes situées sur le territoire de la métropole.

## 2. Le dispositif proposé par le Sénat

Adopté en séance publique, sur le fondement d'un double avis favorable, à l'initiative de Mme Catherine Di Folco, le présent article renforce le rôle de la conférence métropolitaine au sein de la métropole de Lyon en instaurant un pouvoir de saisine du conseil de la métropole sur l'ensemble des compétences exercées par la collectivité.

Il prévoit que cette instance pourra demander, par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers, à ce que soit inscrite à l'ordre du jour du conseil de la métropole toute affaire relevant de la compétence de la collectivité, y compris pour l'inviter à délibérer dans un sens déterminé. La décision d'inscription appartient au conseil de la métropole qui restera maître de son ordre du jour et de la délibération qu'il souhaite, le cas échéant, adopter.

## 3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

### *Article 4 bis C (supprimé)*

(art. L. 5211-5-1 A du code général des collectivités territoriales)

### **Modalités de scission d'une intercommunalité**

Supprimé par la Commission

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que lorsque que les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante adoptent, par délibérations concordantes, un projet de périmètre du ou des EPCI à fiscalité propre qu'ils souhaitent créer par le partage d'une

---

(1) Plan climat-air-énergie territorial ; plan local d'urbanisme et de l'habitat ; programme local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ; programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés ; schéma métropolitain des enseignements artistiques ; schémas d'organisation sociale et médico-sociale ; projet de schéma de cohérence territoriale et sur le projet de plan de déplacements urbains.

(2) Projets de délibérations du budget primitif et projets relatifs aux dotations financières aux communes.

intercommunalité, le préfet se trouve dans l'obligation de fixer, par arrêté et dans un délai de deux mois, le périmètre du ou des EPCI résultant de ces opérations.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a introduit une procédure de scission d'une communauté de communes ou d'agglomération, sur décision du préfet de département, après avis du conseil communautaire, d'une part, et après accord d'une majorité qualifiée de communes appelées à devenir membres de chacun des nouveaux EPCI à fiscalité propre, d'autre part.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Les dispositions relatives au retrait d'une commune de son EPCI ont été introduites par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Depuis la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), la carte des EPCI à fiscalité propre se caractérise par une très grande stabilité. Elle est désormais modifiée dans les rares cas où des communes souhaitent changer d'EPCI, dans les conditions prévues aux articles L. 5211-19 et L. 5214-16 du CGCT, ou en cas de changement de catégorie d'un EPCI.

L'augmentation du périmètre des EPCI effectuée ces dernières années peut, dans les cas où les EPCI regroupent un très grand nombre de communes, rendre leur gouvernance lourde et complexe et plus difficile l'exercice de certaines compétences de proximité. La loi Engagement et proximité a donc introduit, à l'article L. 5211-5-1-A, une procédure de création de plusieurs EPCI à fiscalité propre par partage d'établissements existants.

Cette procédure ne concerne que les communautés de communes et d'agglomération, et non les communautés urbaines et les métropoles, dont le Gouvernement encourage la stabilité – et pour lesquelles le droit actuel ne prévoit par ailleurs pas de procédure de retrait de la part des communes membres.

La procédure – très proche de la procédure de droit commun de création d'un EPCI – est la suivante :

– le préfet de département établit par arrêté un projet de périmètre et de statuts pour chacun des EPCI à fiscalité propre issus du partage projeté, soit de sa propre initiative, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), soit à l'initiative d'une ou plusieurs communes concernées ;

– ces projets sont ensuite soumis à l’avis du conseil communautaire et, dans le périmètre de chacun des EPCI appelés à être créés, à l’accord d’une majorité qualifiée de conseils municipaux. Il s’agit de la majorité habituelle en matière intercommunale : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population. Cette majorité devra également comprendre, dans le périmètre de chacun des nouveaux établissements, le conseil municipal de la commune la plus peuplée, lorsque sa population excède le quart de la population totale du futur groupement ;

– une fois l’accord des communes recueilli dans les conditions de majorité susmentionnées, la création de nouveaux EPCI à fiscalité propre par partage de la communauté de communes ou d’agglomération existante est prononcée par arrêté préfectoral.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Adopté en séance publique malgré un avis défavorable du Gouvernement, cet article, issu d’amendements identiques de Mme Muriel Jourda, de M. Jacques Le Nay et des rapporteurs de la commission des Lois, renforce les attributions des communes membres d’une intercommunalité pour procéder à une scission de l’EPCI à fiscalité propre – communauté de communes ou communauté d’agglomération – dont elles sont membres.

L’article prévoit que lorsque que les communes membres d’une communauté de communes ou d’une communauté d’agglomération existante adoptent, par délibérations concordantes, un projet de périmètre du ou des EPCI à fiscalité propre qu’ils souhaitent créer par le partage d’une intercommunalité, le préfet se trouve dans l’obligation de fixer, par arrêté et dans un délai de deux mois, le périmètre du ou des EPCI résultant de ces opérations. La compétence du préfet se trouve ici liée aux délibérations concordantes des collectivités concernées.

## **3. La position de la Commission**

La Commission, sur proposition de votre rapporteur et de la DCTD, a supprimé cet article. Il ne lui est pas paru opportun, à l’occasion d’un projet de partage d’une communauté de communes ou d’agglomération, de permettre de déroger aux règles classiques de création des EPCI en prévoyant une situation de compétence liée du préfet pour fixer le périmètre de l’EPCI.

\*

\* \*

*Article 4 bis D (supprimé)*  
(art. L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales)  
**Procédure de retrait d'une intercommunalité**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, abaisse à 30 000 habitants le seuil de création des communautés d'agglomération.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi Engagement et proximité a créé, au bénéfice des communes membres d'une communauté d'agglomération, une procédure dérogatoire et simplifiée de retrait de l'intercommunalité, sur le modèle de celle qui existe déjà pour les communes membres d'une communauté de communes.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre peut s'en retirer, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole, à condition d'obtenir, d'une part, l'accord de l'établissement lui-même et, d'autre part, celui d'une majorité qualifiée de communes membres.

La procédure de retrait de droit commun, prévue par l'article L. 5211-19 du CGCT depuis la loi du 12 juillet 1999 précitée, est la suivante :

– l'initiative du retrait appartient à la commune qui souhaite se retirer, et à elle seule ;

– le retrait est subordonné au « consentement » de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, mais aussi à l'accord des conseils municipaux des communes membres, exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement (c'est-à-dire par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population) ;

– la décision est prise par le préfet de département, qui dispose d'un entier pouvoir d'appréciation pour donner suite ou non à la demande de retrait.

Ces règles ont pour objet de prémunir les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres contre des décisions de retrait qui risqueraient de les déstabiliser trop fortement ou de mettre à mal la solidarité intercommunale.

La relative complexité de ce dispositif a conduit le législateur à prévoir, dans le même temps, une procédure de retrait à caractère dérogatoire.

Celle-ci, fixée à l'article L. 5214-26 du CGCT, est plus souple et est exclusivement applicable aux communautés de communes. Elle se déroule de la façon suivante :

– l'objet de la procédure doit être simultanément le retrait d'une commune membre d'une communauté de communes et son adhésion à un autre EPCI à fiscalité propre : il ne peut donc s'agir de recréer une « commune isolée » ;

– l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre « d'arrivée » doit avoir accepté l'adhésion de la commune ;

– le retrait et l'adhésion relèvent alors de la décision du préfet de département, sans que l'accord ni même l'avis du conseil de la communauté de communes « de départ » ou des autres communes membres soit requis. La commission départementale de la coopération intercommunale doit en revanche être consultée, pour avis simple.

La loi Engagement et proximité a étendu cette procédure aux communes membres d'une communauté d'agglomération afin de permettre des ajustements nécessaires aux SDCI sans bouleverser les équilibres locaux ni déstabiliser le fonctionnement des communautés d'agglomération. Celle-ci est fixée à l'article L. 5216-11 du CGCT et s'avère presque identique à celle qui existe depuis 1999 dans les communautés de communes. La seule différence entre ces deux procédures tient au fait que le retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération ne pourrait avoir pour effet de faire passer celle-ci en dessous des seuils de population qui s'imposent à la création d'une telle communauté. En principe, et sauf dérogations, une communauté d'agglomération doit former un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants.

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Cet article, adopté en séance publique sur proposition de M. Vincent Segouin malgré un double avis défavorable, a pour but de corriger l'effet de seuil, fixé dans la loi Engagement et Proximité, qui empêche le retrait de la commune de La Ferté-Macé, dans l'Orne, de la communauté d'agglomération de Flers.

Le présent article abaisse ainsi à 30 000 habitants le seuil de création des communautés d'agglomération. Il rappelle également le seuil applicable aux communautés de communes, à savoir 15 000 habitants. Ce dernier peut néanmoins être adapté sans pouvoir être inférieur à 5 000.

### 3. La position de la Commission

La Commission, sur proposition de votre rapporteur et de la DCTD, a supprimé cet article qui aurait pour conséquence d'affaiblir les fondements des communautés d'agglomération.

\*

\* \*

#### *Article 4 bis (supprimé)*

(art. L. 5211-17-1 et L. 5211-17-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales  
et art. 1636 B *octies* du code général des impôts)

#### **Transfert de compétences « à la carte » des communes membres vers leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la commission des Lois du Sénat, le présent article a pour objet d'autoriser le transfert de compétences « facultatives » à un EPCI à fiscalité propre de la part de certaines de ses communes membres seulement.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dernières modifications relatives au fonctionnement des EPCI ont été opérées par la loi NOTRe.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

### 1. L'état du droit

À la différence des syndicats de commune dits « à la carte » prévus à l'article L. 5212-16 du CGCT, les EPCI à fiscalité propre exercent leurs compétences sur l'ensemble de leur territoire, en lieu et place de toutes les communes membres. Cette règle ne connaît que de rares exceptions, comme par exemple en matière de promotion touristique.

La loi définit pour chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre, communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole, les compétences que l'établissement exerce de plein droit en lieu et place des communes. Elle dresse pour cela une liste de compétences « obligatoires », d'une part, que l'intercommunalité doit forcément exercer, et une liste de compétences « optionnelles », d'autre part, où l'intercommunalité doit choisir un certain nombre de compétences au sein d'une liste. L'EPCI, enfin, peut se voir transférer toutes

autres compétences, non imposées par la loi, que les communes jugeraient utiles de transférer : il s'agit des compétences « facultatives ».

## **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Introduit en commission des Lois, à l'initiative de ses rapporteurs, le présent article a pour objet d'autoriser le transfert de compétences « facultatives » à un EPCI à fiscalité propre de la part de certaines de ses communes membres seulement, instaurant ainsi un véritable transfert « à la carte ».

La procédure proposée par le Sénat se déroulerait en deux étapes :

– le conseil communautaire définirait une liste de compétences ou parties de compétences susceptibles d'être transférées à l'établissement, chaque conseil municipal pouvant demander ou non le transfert de tout ou partie de ces compétences ;

– le transfert serait ensuite décidé par délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité habituelles. Il pourrait ainsi être décidé de ne pas donner suite aux demandes formulées au cours de la première étape si le conseil communautaire considérait que le territoire des communes demanderesse ne constitue pas un territoire cohérent d'exercice des compétences concernées. Enfin, les conséquences financières du transfert pourraient être pleinement appréhendées par l'ensemble des communes membres.

Pour les EPCI à fiscalité propre additionnelle, le dispositif adopté prévoit que l'exercice des compétences transférées soit financé par une contribution acquittée par les communes concernées, dont le montant serait défini par convention. Cette contribution pourrait également couvrir une partie des dépenses d'administration générale de l'établissement. Le transfert de compétences serait subordonné à la conclusion préalable de cette convention de financement.

En séance publique, les sénateurs ont rejeté un amendement de suppression de cet article présenté par le Gouvernement. Cet article avait par ailleurs été supprimé par l'Assemblée nationale lors de la discussion de la loi Engagement et proximité. Votre rapporteur estimait, déjà à l'époque, que cet article était une source de complexification de l'exercice des compétences et qu'il remettait en cause le principe même de l'intercommunalité.

## **3. La position de la Commission**

La Commission, sur proposition de votre rapporteur, de la DCTD et de M. Rémy Rebeyrotte, a supprimé cet article. La Commission a exprimé son attachement au principe de solidarité sur lequel repose l'intercommunalité. L'article L. 5210-1 du CGCT dispose en effet que le progrès de la coopération

intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.

\*

\* \*

*Article 4 ter (supprimé)*

(art. L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

**Critère de l'intérêt communautaire ou métropolitain pour l'exercice de diverses compétences au sein du bloc communal**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, cet article introduit le critère de l'intérêt communautaire ou métropolitain pour la détermination des compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre concernant les zones d'activité, la voirie, l'environnement ou la politique du logement.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

L'intérêt communautaire, qui n'a jamais été défini par la loi, permet de dissocier, pour une même compétence, un double niveau d'exercice de la compétence par la commune et par l'intercommunalité. Il est par exemple utilisé en matière de voirie dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

**La compétence voirie dans les agglomérations <sup>(1)</sup>**

En application de l'article L. 2122-21 du CGCT, le maire est chargé de pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale. Aux termes de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière, le maire assure la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances.

---

(1) Hors agglomération, la compétence est exercée, avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi, par le département pour les routes départementales et par l'État pour les routes nationales.

La compétence « création, aménagement et entretien de la voirie » est une compétence optionnelle des communautés de communes (art. L. 5214-16 du CGCT) et des communautés d'agglomération (art. L. 5216-5 du même code) qu'elles peuvent exercer, en lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire. Dans la pratique, cette compétence optionnelle et soumise à l'intérêt communautaire, concerne souvent les voies qui correspondent aux axes de circulation structurants pour le territoire et où se déploient, le cas échéant, les réseaux de transports en commun qui relèvent de la compétence intercommunale.

Les communautés urbaines (art. L. 5215-20) et les métropoles (art. L. 5217-2) exercent aujourd'hui obligatoirement les compétences en matière de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie communale, d'implantation des dispositifs de signalisation routière sur ces voies, ainsi qu'en matière de création et de gestion des parcs et des aires de stationnement.

Seules les communautés urbaines créées avant 1999 et la métropole du Grand Paris font exception et ne disposent pas de cette compétence. En ce qui concerne la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la loi MAPTAM avait fixé l'échéance du transfert de la compétence au 31 décembre 2019 pour les communes qui n'avaient pas transféré, à la date de la création de la métropole, cette compétence à leur EPCI <sup>(1)</sup>. Ce transfert a été repoussé au 1<sup>er</sup> janvier 2023 par la loi Engagement et proximité.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté en commission des Lois à l'initiative de ses rapporteurs, introduit le critère d'intérêt communautaire ou métropolitain pour les compétences suivantes :

– s'agissant des communautés de communes et des communautés d'agglomération (1<sup>o</sup>) : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

– s'agissant des communautés urbaines (2<sup>o</sup>) : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire (a) ; création, aménagement et entretien de voirie (b) ; politique du logement et actions et aides financières en faveur du logement social ou des personnes défavorisées (c) ; lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie (d) ;

– s'agissant des métropoles (3<sup>o</sup>) : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire (a) ; création, aménagement et entretien de voirie (b) ; politique du logement, actions et aides financières en faveur du logement social et amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre (c) ; lutte

---

(1) Il s'agit de cinq des six EPCI fusionnés, seule la communauté urbaine Marseille Provence métropole exerçant cette compétence avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, contribution à la transition énergétique et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie (d).

### 3. La position de la Commission

La Commission a adopté quatre amendements de suppression présentés par votre rapporteur, par la CDAT, par la DCTD et par M. Paul Molac afin de préserver la stabilité de l'exercice des compétences par les EPCI à fiscalité propre.

\*  
\* \*

#### *Article 4 quater A (nouveau)*

(art. L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales)

#### **Compétence « cimetières et sites cinéraires » des communautés urbaines**

Introduit par la Commission

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par la Commission à l'initiative de M. Thibault Bazin (amendement CL264), vise à clarifier les modalités d'exercice de la compétence « cimetières et sites cinéraires » par les communautés urbaines. Il précise que la création, la gestion, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires est soumise à l'intérêt communautaire, à la différence de la compétence relative à la création, la gestion et l'extension des crématoriums, qui n'y est pas soumise.

\*  
\* \*

#### *Article 4 quater (supprimé)*

(art. L. 1121-1 et L. 1121-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales  
et art. L. 132-14 et L. 143-21 du code de l'urbanisme)

#### **Conférence de dialogue État-collectivités**

Supprimé par la Commission

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Introduit par le Sénat, cet article instaure une conférence de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État. Celle-ci se substituerait notamment à la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme prévue par l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les commissions départementales de conciliation ont été introduites par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. Le dispositif proposé**

Le présent article, adopté en commission des Lois à l'initiative de M. Rémy Pointereau, introduit deux nouveaux articles L. 1121-1 et L. 1121-2 dans le CGCT qui prévoient la mise en place, auprès de chaque préfet de département, d'une conférence de dialogue. Cette conférence poursuivrait trois missions :

– en matière d'application des normes de droit, elle donnerait un avis sur des difficultés d'interprétation ou de mise en œuvre locale des règles en vigueur et pourrait adresser des propositions de simplification à l'administration centrale. Le préfet serait, quant à lui, chargé de remettre au Gouvernement un rapport annuel sur ces difficultés, assorti de ses propositions en matière de simplification ;

– en matière de document d'urbanisme, elle serait chargée de rechercher un accord entre les autorités compétentes et les autres personnes associées à l'élaboration de ces documents, et pourrait, le cas échéant, formuler des propositions alternatives ;

– en matière d'aménagement ou de construction, elle pourrait être saisie de tout projet pour lequel une décision ou un avis de l'État est nécessaire.

Elle serait composée, avec voix délibérative, de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, pour au moins la moitié de ses membres, de l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires ou, lorsque le département compte davantage de parlementaires, de deux députés et deux sénateurs désignés respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat, ainsi que de représentants de l'État.

Devenue redondante, la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme prévue par l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme serait supprimée.

En séance publique, un amendement de M. Jean-Marc Boyer a rendu obligatoire la saisine de la conférence par le préfet lorsqu'il envisage de déférer un certificat d'urbanisme, une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, un SCoT, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale. La conférence se prononce sur l'opportunité d'un tel recours.

En séance publique, le Sénat a rejeté un amendement de suppression de cet article présenté par le Gouvernement. Ce même article avait été supprimé par l'Assemblée nationale lors de la discussion de la loi Engagement et proximité.

## 2. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement de suppression de votre rapporteur : l'utilité de cette nouvelle conférence ne lui est pas parue manifeste.

\*

\* \*

### *Article 4 quinquies (nouveau)*

(art. L. 4422-29 du code général des collectivités territoriales)

### **Pouvoir d'ester en justice du président du conseil exécutif de la collectivité de Corse**

Introduit par la Commission

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par la Commission à l'initiative de M. Michel Castellani (amendement CL954), clarifie et aligne sur le droit commun des présidents de région le pouvoir d'ester en justice du président du conseil exécutif de la collectivité de Corse.

Le dispositif adopté prévoit que le président peut, par délégation de l'Assemblée de Corse, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la collectivité les actions en justice ou de défendre la collectivité dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par l'Assemblée, et en l'avertissant lors de la session qui suit l'action.

\*

\* \*

### *Article 4 sexies (nouveau)*

(art. 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative  
au développement et à la protection de la montagne)

### **Présidence du comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif de Corse**

Introduit par la Commission

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par la Commission à l'initiative de M. Jean-Félix Acquaviva (amendement CL825), vise à corriger un oubli de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Il précise dans cette loi que le président du conseil exécutif de Corse préside le comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif de Corse, conformément à la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

\*

\* \*

*Article 4 septies (nouveau)*

(art. 9 de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes)

**Mairie de célébration des mariages et d'enregistrement des pactes civils de solidarité pour les habitants d'une commune associée**

Introduit par la Commission
-----------------------------

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la Commission à l'initiative de M. Bertrand Sorre (amendement CL572), étend aux communes associées la faculté, introduite dans la loi Engagement et proximité, pour les habitants résidents sur le territoire d'une commune nouvelle de pouvoir se marier ou se pacser dans tout bâtiment communal de la commune nouvelle. Les habitants d'une commune associée pourront également se marier ou enregistrer un pacte civil de solidarité soit dans la mairie annexe de la commune où ils résident, soit dans la mairie de la commune à laquelle cette commune est associée.

\*

\* \*

## TITRE II LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### La répartition des compétences dans le domaine de la transition écologique

##### Article 5 A

(art. L. 1231-1 du code des transports)

#### **Permettre aux pôles métropolitains d'exercer le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet aux pôles métropolitains d'exercer le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM).

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 1231-1 du code des transports, qui définit la liste des autorités organisatrices de la mobilité, a été réécrit par l'article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), afin de couvrir l'intégralité du territoire par une autorité organisatrice de la mobilité.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté l'article 5 A modifié par trois amendements rédactionnels et de coordination.

### **1. L'état du droit**

L'article L. 1231-1 du code des transports, tel qu'il a été modifié par l'article 8 de la LOM, définit la liste des autorités organisatrices de la mobilité. Sont ainsi AOM, sur leur ressort territorial :

- les communautés d'agglomération ;
- les communautés urbaines ;
- les métropoles, y compris la métropole de Lyon ;
- les communautés de communes auxquelles les communes membres ont transféré, au plus tard au 1<sup>er</sup> juillet 2021, leur compétence en matière de mobilité ;
- les syndicats mixtes ouverts et fermés ;

– les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), après transfert par les EPCI qui en sont membres de leur compétence en matière de mobilité ;

– les communes-communautés, c'est-à-dire les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un EPCI-FP<sup>(1)</sup>, ainsi que les communes qui organisaient déjà, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021, des services de mobilité sur leur territoire ;

– les régions, par substitution aux communautés de communes auxquelles n'a pas été transférée la compétence d'organisation de la mobilité avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Il est à noter que toutes les régions<sup>(2)</sup> sont également, en application de l'article L. 1231-3 du code des transports, autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR).

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de Mme Dominique Estrosi Sassone, la commission des Lois du Sénat a **permis aux pôles métropolitains de se voir confier la compétence d'organisation de la mobilité sur leur ressort territorial**, à la demande et après accord des intercommunalités membres.

Par coordination, les sénateurs ont prévu qu'en cas d'adhésion ou de création d'un pôle métropolitain par une ou plusieurs communautés de communes dont la compétence d'organisation de la mobilité sur leur territoire a été confiée à la région, ces communautés de communes pourraient alors la transférer au pôle métropolitain, dans un délai d'un an à compter de la délibération visant à le créer ou à y adhérer.

## 3. La position de la Commission

La Commission a validé le dispositif proposé par le Sénat tout en adoptant trois amendements rédactionnels et de coordination de votre rapporteur, qui corrigent par ailleurs une imprécision résultant de l'article 4 de l'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais.

\*

\* \*

---

(1) L'article 4 de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires permet aux communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI d'exercer les mêmes compétences qu'un EPCI et supprime, en conséquence, l'obligation pour ces communes d'adhérer à un EPCI.

(2) À l'exception de la région d'Île-de-France, sur le territoire de laquelle la compétence d'organisation de la mobilité appartient, en application de l'article L. 1241-1, à Île-de-France Mobilités (IDFM).

### Article 5 B

(art. L. 1231-1 du code des transports)

## Ajustements relatifs à l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité sur le territoire des communautés de communes

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, procède à des ajustements relatifs à la réversibilité du transfert aux régions de la compétence d'organisation de la mobilité sur le territoire des communautés de communes.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté l'article 5 B modifié par trois amendements rédactionnels et de coordination.

#### 1. L'état du droit

##### *a. Un transfert de la compétence d'organisation de la mobilité à la région réversible sous certaines conditions*

Comme expliqué au commentaire de l'article 5 A, l'article L. 1231-1 du code des transports, modifié par l'article 8 de la LOM, fixe la liste des autorités organisatrices de la mobilité. Le III du même article 8 oblige les communes membres d'une communauté de communes à se positionner avant le 31 mars 2021 sur le transfert, à cette dernière, de la compétence d'organisation de la mobilité au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Selon les services du ministère des transports, au 1<sup>er</sup> juillet 2021, 790 communautés de communes sur 995 se sont vues transférer la compétence d'organisation de la mobilité sur leur territoire.

En l'absence de transfert au 1<sup>er</sup> juillet 2021, l'article L. 1231-1 du code des transports prévoit que la région exerce, en lieu et place de la communauté de communes, la compétence d'organisation de la mobilité sur le territoire de cette dernière.

Ce transfert de compétence à la région est néanmoins réversible, pour les communautés de communes et les communes-communautés qui le souhaiteraient, dans deux situations :

- en cas de fusion avec une autre communauté de communes ;
- en cas de création ou d'adhésion à un syndicat mixte compétent en matière de mobilité.

Le transfert, qui doit être demandé par délibération de la communauté de communes ou de la commune-communauté dans un délai d'un an, est de droit et intervient dans les dix-huit mois suivant ladite délibération.

Il est enfin à noter que si les pôles d'équilibre territorial et rural peuvent être AOM, les communautés de communes et les communes-communautés décidant d'adhérer ou de créer un PETR ne peuvent pas, en l'état du droit, lui transférer la compétence d'organisation de la mobilité si celle-ci a été transférée à la région.

### ***b. Des évolutions des régimes des communautés de communes et des communes-communautés issues de la loi Engagement et proximité***

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « Engagement et proximité », a fait évoluer le régime des communautés de communes.

Son article 26 prévoit une procédure de scission d'une communauté de communes ou d'agglomération en plusieurs EPCI-FP sur décision du préfet de département<sup>(1)</sup>. Cette scission intervient après avis du conseil communautaire et après accord d'une majorité qualifiée<sup>(2)</sup> de communes au sein de chacun des EPCI-FP issus de la scission.

Du fait de l'adoption quasi concomitante de la LOM et de la loi Engagement et proximité, l'article L. 1231-1 du code des transports ne permet pas aux communautés de communes issues, en application de l'article L. 5211-5-1 A du code général des collectivités territoriales, d'une scission de récupérer la compétence d'organisation de la mobilité si celle-ci a précédemment été transférée à la région.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a assoupli les conditions de réversibilité du transfert de la compétence d'organisation de la mobilité à la région. Ainsi, elle a permis :

**– aux communautés de communes et aux communes-communautés décidant de créer ou d'adhérer à un PETR – ou à un pôle métropolitain, disposition redondante avec l'article 5 A – compétent en matière de mobilité de transférer à ce dernier, dans un délai d'un an à compter de la délibération visant à créer ou à adhérer au PETR – ou dans un délai d'un an à compter de la création**

---

(1) Article L. 5211-5-1 A du code général des collectivités territoriales.

(2) Il est nécessaire de recueillir, dans le périmètre de chacun des EPCI-FP issu de la scission, une majorité de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population. Cette majorité devra comprendre le conseil municipal de la commune la plus peuplée dans le périmètre de chacun des nouveaux EPCI-FP, lorsque sa population excède le quart de la population totale du futur établissement.

par arrêté préfectoral du pôle métropolitain –, **la compétence d’organisation de la mobilité précédemment exercée par la région** ;

– **aux communautés de communes issues**, en application de l’article 26 de la loi Engagement et proximité, **de la scission** d’une communauté de communes ou d’une communauté d’agglomération **de se voir transférer la compétence d’organisation de la mobilité exercée par la région**, dans un délai d’un an suivant la création, par arrêté, de la communauté de commune ;

– **aux communautés de communes ou aux communes-communautés qui souhaitent se transformer**, en application de l’article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, en **EPCI-FP relevant d’une autre catégorie**, de se voir transférer la compétence d’organisation de la mobilité qui, tant qu’elle est exercée par la région, les empêche de se transformer en EPCI-FP d’une autre catégorie.

### **3. La position de la Commission**

La Commission a validé le dispositif proposé par le Sénat tout en adoptant trois amendements rédactionnels et de coordination de votre rapporteur, afin, d’une part, de tenir compte de l’entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, de l’ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l’autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais et, d’autre part, d’articuler l’article 5 B du projet de loi avec l’article 5 A.

\*

\* \*

#### *Article 5*

(art. L. 1111-9, L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Actions des collectivités territoriales en matière de transition écologique**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 5 du projet de loi initial modifie, d’une part, la qualité de chef de file des communes, des départements et des régions en matière de transition écologique et octroie, d’autre part, de nouvelles compétences en la matière aux départements et aux régions.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités a attribué aux régions la qualité de chef de file en matière de mobilités, notamment d’intermodalité, de complémentarité entre les modes de transport et d’aménagement des gares.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a substitué à l'article 5 du projet de loi initial une modification de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales précisant que les collectivités territoriales concourent au déploiement d'actions de transition écologique et à la transition vers une économie circulaire.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté l'article 5 dans une rédaction proche de celle issue du projet de loi initial.

**1. L'état du droit**

*a. La notion de chef de filât des collectivités territoriales*

La notion de collectivité chef de file résulte de la révision constitutionnelle de 2003 <sup>(1)</sup>, qui a introduit, au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, le principe selon lequel « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ».

Ce principe doit toutefois être interprété au regard de la première phrase du même cinquième alinéa de l'article 72, qui dispose qu'« *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* » : ainsi, le Conseil constitutionnel a rappelé que le chef de filât consiste à organiser, et non à déterminer, les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités <sup>(2)</sup>.

La loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 <sup>(3)</sup> a défini, à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, les domaines de compétence pour lesquels chaque échelon de collectivités territoriales est reconnu chef de file et est ainsi chargé d'organiser des modalités de l'action commune des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics dans ces domaines.

i. La région

Le II de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que la région est chef de file pour l'organisation de l'action des collectivités et de leurs établissements publics en matière :

- d'aménagement et de développement durable du territoire ;
- de protection de la biodiversité ;

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat.

(3) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

- de climat, de qualité de l’air et d’énergie ;
- de politique de la jeunesse ;
- de mobilités, notamment d’intermodalité, de complémentarité entre les modes de transports et d’aménagement des gares ;
- de soutien à l’enseignement supérieur et à la recherche.

ii. Le département

Le III du même article L. 1111-9 prévoit que le département est chef de file en matière :

- d’action sociale, de développement social et de contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- d’autonomie des personnes ;
- de solidarité des territoires.

iii. La commune

Le IV dudit article L. 1111-9 prévoit que la commune est chef de file en matière :

- de mobilité durable ;
- d’organisation des services publics de proximité ;
- d’aménagement de l’espace ;
- de développement local.

***b. Les compétences des départements et des régions***

Les articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales prévoient respectivement que les conseils départementaux et régionaux délibèrent sur les affaires de leur collectivité dans les domaines de compétence que la loi leur attribue. Cette restriction aux seuls domaines de compétence prévus par la loi découle des articles 1<sup>er</sup> et 94 de la loi NOTRe du 7 août 2015, qui supprime respectivement les clauses de compétence générale des régions et des départements.

S’agissant des conseils départementaux, l’article L. 3211-1 prévoit notamment qu’ils sont compétents pour :

- mettre en œuvre des actions relatives à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l’accueil des jeunes enfants, à l’autonomie des personnes et à la simplification de l’accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge ;

– promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l’intégrité, de l’autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales.

S’agissant des conseils régionaux, ils sont compétents, en application de l’article L. 4221-1, pour :

– promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l’accès au logement et à l’amélioration de l’habitat, le soutien à la politique de la ville, à la rénovation urbaine et aux politiques d’éducation ainsi que l’aménagement et l’égalité de ses territoires ;

– assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l’intégrité, de l’autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales.

L’article L. 4211-1 définit par ailleurs certaines missions attribuées aux régions, dans le respect des attributions des autres collectivités territoriales et le cas échéant en collaboration avec elles. C’est par exemple le cas des études relatives au développement régional, de la détention d’actions au sein d’une société de production d’énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou encore de la coordination et de l’animation des actions conduites en matière d’économie circulaire, notamment en matière d’écologie industrielle et territoriale.

## 2. Les dispositions initiales du projet de loi

L’article 5 du projet de loi initial modifie, d’une part, le chef de filât en matière de transition écologique des collectivités territoriales et octroie, d’autre part, de nouvelles compétences en la matière aux départements et aux régions.

S’agissant de la qualité de chef de file des collectivités :

– les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du I de l’article 5 octroient aux **régions la qualité de chef de file en termes de coordination et d’animation de l’économie circulaire**. Ils clarifient également que la qualité de chef de file des régions pour les questions énergétiques inclut la planification de la transition et de l’efficacité énergétiques ;

– le 3<sup>o</sup> du I de l’article 5 octroie aux **départements la qualité de chef de file pour les actions de transition écologique concernant la santé, l’habitat et la lutte contre la précarité**, tout en précisant que ce rôle s’exerce « *en lien avec les compétences dévolues au département* » ;

– le 4<sup>o</sup> du I de l’article 5 octroie **aux communes la qualité de chef de file pour la transition énergétique au plan local et pour la gestion de l’eau, de l’assainissement et de la prévention des déchets**.

S’agissant des compétences des **départements**, le II de l’article 5 complète l’article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales afin de préciser

qu'ils ont pour mission, dans le respect des attributions des autres collectivités, de contribuer à la transition écologique par la mise en œuvre des principes généraux du droit de l'environnement mentionnés aux articles L. 110-1 à L. 110-3 du code de l'environnement, en particulier en matière de **santé** et de **lutte contre la précarité énergétique**.

Enfin, s'agissant des compétences des **régions**, le III de l'article 5 du projet de loi initial précise, à l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, qu'elles ont pour mission, comme les départements, de contribuer à la transition écologique par la mise en œuvre des principes généraux du droit de l'environnement, mais cette fois-ci plus particulièrement en matière d'**énergie**, de **mobilités** et d'**économie circulaire**.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a intégralement réécrit l'article 5. Les sénateurs, tout en partageant l'objectif du Gouvernement de répartir de façon cohérente les compétences des collectivités dans le domaine de la transition écologique – objectif qui s'inspire d'ailleurs du rapport sénatorial *50 propositions pour le plein exercice des libertés locales*<sup>(1)</sup> –, ont toutefois considéré que l'article 5 n'apportait pas de réelle clarification des compétences des collectivités en la matière.

Aussi les sénateurs ont-ils préféré affirmer, à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, un principe général selon lequel les collectivités territoriales concourent, avec l'État, au « *déploiement d'actions de transition écologique* » et « *à la transition vers une économie circulaire* », sans pour autant que cette déclaration de principe n'emporte de conséquences juridiques.

### 4. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté l'article 5 dans une rédaction proche de celle du projet de loi initial.

En effet, l'article 5 issu des travaux du Sénat ne permet pas de clarifier la répartition des compétences dans le domaine de la transition écologique ni de préciser les domaines d'intervention des collectivités territoriales en tant que chefs de file.

---

(1) *La proposition n° 27 du rapport de MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, issu des travaux d'un groupe de travail sur la décentralisation et rendu public le 2 juillet 2020, recommande de « donner toute sa mesure au principe de subsidiarité en matière de transition écologique » en attribuant « aux collectivités un bloc de compétences cohérent dans le domaine de la transition écologique ».*

Outre une série de modifications rédactionnelles, l'article 5 tel qu'adopté par la Commission diffère de celle du projet de loi initial sur deux points :

– d'une part, il améliore l'articulation du nouveau chef de filât des départements en matière de transition écologique avec celui existant en matière de résorption de la précarité énergétique ;

– d'autre part, il intègre la mission de contribution à la transition énergétique des conseils régionaux au sein de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, qui définit les principales compétences régionales, et non plus à l'article L. 4211-1, par parallélisme avec la mission similaire attribuée aux conseils départementaux.

\*

\* \*

#### *Article 5 bis (supprimé)*

(art. L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales et art. 1<sup>er</sup> [abrogé] de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de commune)

#### **Suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines » aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, supprime le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. Il supprime également l'obligation de transférer la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » à ces dernières.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes a repoussé au 1<sup>er</sup> janvier 2026 le transfert obligatoire, prévu par la loi NOTRe au 1<sup>er</sup> janvier 2020, des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. La loi Engagement et proximité a également permis à une communauté de communes ou à une communauté d'agglomération de déléguer tout ou partie des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales » à l'une de ses communes membres ou à un syndicat existant.

## ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 5 bis.

### 1. L'état du droit

Les services d'eau et d'assainissement relèvent du bloc communal<sup>(1)</sup>. Le **service d'eau potable**, défini à l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales, vise à assurer « *tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine* ».

Le **service d'assainissement** désigne quant à lui, en application de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales :

– au titre de l'assainissement collectif, « *l'établissement d'un schéma d'assainissement collectif* » et « *le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites* » ;

– au titre de l'assainissement non collectif, « *le contrôle des installations d'assainissement non collectif* ».

Enfin, la **gestion des eaux pluviales urbaines**, service public administratif qui relève également du bloc communal, correspond à « *la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines* »<sup>(2)</sup>.

Le cadre juridique applicable aux compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales » a connu plusieurs évolutions récentes.

Tout d'abord, la loi NOTRe a rendu obligatoire le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes<sup>(3)</sup> et aux communautés d'agglomération<sup>(4)</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2020. S'agissant de la gestion des eaux pluviales urbaines, elle a rendu obligatoire son transfert aux communautés d'agglomération à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, son transfert aux communautés de communes demeurant quant à lui facultatif.

La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 précitée a, pour les seules communautés de communes, repoussé le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 1<sup>er</sup> janvier 2026. Ce report n'est possible que sur délibération<sup>(5)</sup> des communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à titre optionnel ou facultatif, les compétences « eau » ou

---

(1) Articles L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

(5) Délibération, intervenant avant le 1<sup>er</sup> juillet 2019, des conseils municipaux d'au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population.

« assainissement » ou qui exerce uniquement la compétence d'assainissement non collectif.

Pour répondre à certaines difficultés rencontrées par les élus locaux dans l'exercice de ces compétences – possibilités de mutualisation limitées par les réalités typographiques, périmètre administratif de l'EPCI-FP différent de celui des services d'eau et d'assainissement, *etc.* –, la loi Engagement et proximité a permis aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération de déléguer tout ou partie de leurs compétences en matière d'eau, d'assainissement ou de gestion des eaux pluviales urbaines à l'une de leurs communes membres ou à un syndicat existant et inclus en totalité dans le périmètre de l'EPCI-FP. Il ne s'agit toutefois pas d'un transfert, mais d'une délégation temporaire par convention : ces compétences sont exercées au nom et pour le compte de la communauté d'agglomération ou de la communauté de communes délégante.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a **supprimé le transfert obligatoire**, prévu par la loi NOTRe, **des compétences « eau » et « assainissement »** aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, ainsi que, pour ces dernières, **de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines**.

Tirant les conséquences de cette suppression, l'article 5 *bis* supprime également les deux assouplissements prévus, d'une part, par la loi du 3 août 2018 – report du transfert obligatoire pour les communautés de communes à 2026 – et, d'autre part, par la loi Engagement et proximité – possibilité de délégation, par convention, de tout ou partie des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines » à l'une des communes membres de l'EPCI-FP ou à un syndicat de communes compris en totalité dans son périmètre.

Enfin, l'article 5 *bis* prévoit des dispositions sécurisant juridiquement les collectivités et les EPCI auxquels ces compétences ont été transférées ou déléguées en application des lois NOTRe et Engagement et proximité.

Ainsi, en application du III de l'article 5 *bis*, les communautés de communes et les communautés d'agglomération exerçant, avant la publication de la présente loi, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement continuent de les exercer jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement, dans les mêmes conditions que celles permettant la restitution aux communes membres de compétences non obligatoires<sup>(1)</sup>. S'agissant des délégations de compétences prévues par la loi Engagement et proximité, les conventions les organisant restent valables.

Le IV de l'article 5 *bis* prévoit que, lorsqu'une communauté de communes ou une communauté d'agglomération a transféré tout ou partie de ses compétences « eau » et « assainissement » à un syndicat mixte, les communes membres de ces

---

(1) Article L. 5211-17-1 du code général des collectivités territoriales.

EPCI-FP se substituent, de plein droit, à ces intercommunalités en tant que membres du syndicat mixte – qui devient, le cas échéant, un syndicat de communes.

Enfin, le V de l'article 5 *bis* prévoit que **le transfert à un EPCI-FP de l'ensemble de la compétence « eau » s'accompagne de la transmission du schéma de distribution d'eau potable – schéma qui relève de la compétence de distribution d'eau potable – et d'un état financier** de l'exercice de la compétence. Si le schéma montre un taux de perte en eau supérieur à un taux fixé par décret, alors le transfert de compétence s'accompagne du transfert, le cas échéant, du solde positif du budget annexe du service d'eau à l'EPCI-FP, sauf convention prévoyant un transfert partiel ou l'absence de transfert.

### 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et des membres du groupe La République en marche, la Commission a **supprimé l'article 5 *bis* introduit par le Sénat**. La remise en cause du transfert obligatoire des compétences relatives à l'eau et l'assainissement pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'est pas souhaitable : les réseaux d'eau et d'assainissement ont besoin d'être gérés à une échelle large, afin de mener à bien les investissements nécessaires à la réduction du taux de fuite sur ces réseaux.

C'est donc pour **préserver l'équilibre résultant**, d'une part, **du report à 2026 du transfert obligatoire** des compétences « eau » et « assainissement » prévu par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 et, d'autre part, **de la faculté donnée**, par la loi Engagement et proximité, **aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération de déléguer** tout ou partie de leurs compétences en matière d'eau, d'assainissement ou de gestion des eaux pluviales urbaines que la Commission a supprimé l'article 5 *bis*.

\*

\* \*

*Article 5 ter*

(art. L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales)

**Possibilité de délégation, par un EPCI-FP,  
des compétences « gestion des eaux pluviales urbaines » et  
« défense extérieure contre l'incendie » à un syndicat infra-communautaire**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, ouvre la possibilité aux EPCI-FP et aux établissements publics territoriaux (EPT) de transférer à un ou plusieurs syndicats de communes ou syndicats mixtes infra-communautaires l'exercice des compétences « gestion des eaux pluviales urbaines » et « défense extérieure contre l'incendie ».

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 14 de la loi Engagement et proximité a permis aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes de déléguer, le cas échéant, la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » ainsi que les compétences « eau » et « assainissement », à l'une de leurs communes membres ou à un syndicat de communes existant et inclus en totalité dans leur périmètre.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par deux amendements, l'un rédactionnel et l'autre de précision.

**1. L'état du droit**

La gestion des eaux pluviales urbaines, service public administratif qui relève du bloc communal, correspond, comme exposé au commentaire de l'article 5 bis, à « la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines »<sup>(1)</sup>. Cette compétence est exercée de plein droit par les métropoles<sup>(2)</sup>, les communautés urbaines<sup>(3)</sup> et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, par les communautés d'agglomération<sup>(4)</sup>. Elle est en revanche facultative pour les communautés de communes<sup>(5)</sup>.

---

(1) Article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de l'article 136 de la loi « NOTRe ».

(5) Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

La défense extérieure contre l'incendie, quant à elle, a pour objet « d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin »<sup>(1)</sup>. Le service public de défense extérieure contre l'incendie relève, en application de l'article L. 2225-2 du code général des collectivités territoriales, du bloc communal ; le pouvoir de police afférent est détenu par le maire, en application de l'article L. 2213-32. La compétence de défense extérieure contre l'incendie est exercée de plein droit par les métropoles – le pouvoir de police est alors automatiquement transféré au président du conseil de la métropole<sup>(2)</sup>. Elle est en revanche facultative pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes ; les maires des communes membres peuvent alors transférer au président de cet EPCI-FP les pouvoirs de police lui permettant de réglementer cette activité<sup>(3)</sup>.

L'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales permet aux EPCI-FP de transférer toute compétence à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte dont le périmètre inclut l'ensemble de celui de l'EPCI-FP.

Pour certaines compétences, dont la gestion de l'eau et des cours d'eau, l'alimentation en eau potable et l'assainissement, il permet également à un EPCI-FP ou à un EPT de transférer l'exercice de ces compétences à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte « infra-communautaire », c'est-à-dire à un syndicat compétent sur une partie seulement de son territoire<sup>(4)</sup>. Il n'est en revanche pas possible de procéder à un tel transfert pour la gestion des eaux pluviales urbaines et la défense extérieure contre l'incendie, alors même que la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines est imbriquée avec celle de l'assainissement et que la défense extérieure contre l'incendie est liée à l'alimentation en eau potable, la majorité des points d'eau incendie étant alimentés par le réseau de distribution d'eau potable.

Pour répondre à ces difficultés en matière de gestion des eaux pluviales urbaines, l'article 14 de la loi Engagement et proximité a permis aux communautés d'agglomération<sup>(5)</sup> et aux communautés de communes<sup>(6)</sup>, comme exposé au commentaire de l'article 5 bis du présent projet de loi, de déléguer<sup>(7)</sup>, le cas échéant, cette compétence ainsi que les compétences « eau » et « assainissement » à l'une de leurs communes membres ou à un syndicat de communes existant et inclus en totalité dans leur périmètre.

---

(1) Article L. 2225-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 5217-3 du code général des collectivités territoriales.

(3) B du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

(4) Ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.

(5) Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

(6) Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

(7) Comme expliqué au commentaire de l'article 5 bis, il ne s'agit pas d'un transfert, mais d'une délégation temporaire par convention : ces compétences sont exercées au nom et pour le compte de la communauté d'agglomération ou de la communauté de communes délégante.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de M. Patrick Chaize, la commission des Lois du Sénat a ouvert la possibilité aux EPCI-FP et aux EPT de **transférer à un ou plusieurs syndicats infra-communautaires l'exercice des compétences « gestion des eaux pluviales urbaines » et « défense extérieure contre l'incendie »**. Cela permettra de tenir compte de l'imbrication des compétences d'assainissement et de gestion des eaux pluviales urbaines, d'une part, et d'alimentation en eau potable et de défense extérieure contre l'incendie, d'autre part, et ainsi de mettre en cohérence les périmètres d'exercice de ces compétences.

## 3. La position de la Commission

À l'exception de deux amendements rédactionnel et de précision de votre rapporteur, la Commission a adopté l'article 5 *ter* sans modification.

\*

\* \*

### *Article 5 quater A*

## **Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre des règles départementales relatives à la défense extérieure contre l'incendie**

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant la mise en œuvre des règles départementales relatives à la défense extérieure contre l'incendie prévue par le décret n° 2015-235 du 27 février 2015 <sup>(1)</sup>.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 77 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit a encadré, dans la partie législative du code général des collectivités territoriales, l'exercice de la compétence de défense extérieure contre l'incendie et du pouvoir de police afférent. C'est sur ce fondement que le décret du 27 février 2015 précité a été pris.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par deux amendements de précision.

---

(1) Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie.

## 1. L'état du droit

Avant la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit, la défense extérieure contre l'incendie était uniquement encadrée par voie réglementaire. Son article 77 l'a inscrite dans le code général des collectivités territoriales, en indiquant que cette compétence relève du bloc communal <sup>(1)</sup> et en attribuant le pouvoir de police afférent au maire <sup>(2)</sup>, comme exposé au commentaire de l'article 5 *ter*.

Cela a permis de clarifier la répartition des compétences ainsi que les conditions d'exercice de cette police administrative et du service public de gestion des points d'eau nécessaires à la lutte contre les incendies, en particulier en zone rurale, où « *les règles d'implantation et de gestion des points d'eau servant à la défense extérieure contre l'incendie dans les communes [suscitaient] de nombreuses interrogations et difficultés de mise en œuvre, [...] depuis de nombreuses années* » <sup>(3)</sup>. Le second objectif affiché de la réforme était de « *rationaliser l'action des décideurs locaux [et de] générer de substantielles économies (achats groupés d'équipements, travaux d'installation ou d'entretien sur de plus grandes échelles)* » <sup>(4)</sup>.

Le décret d'application n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie a profondément remanié le cadre juridique applicable à la défense extérieure contre l'incendie. Il prévoit ainsi que **les départements fixent les règles, les dispositifs et les procédures de défense extérieure contre l'incendie dans le cadre d'un règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie (RDDECI)**, qui décline localement le référentiel national de défense extérieure contre l'incendie (RNDECI). Le RDDECI est rédigé par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et arrêté par le préfet de département. Le maire ou le président d'EPCI détenteur du pouvoir de police arrête ensuite la liste des points d'eau incendie. Les communes assurent alors la création et l'aménagement des points d'eau incendie identifiés, leur accessibilité, leur signalisation, leur gestion et leur maintenance, ainsi que la réalisation des travaux nécessaires à leur approvisionnement.

La défense extérieure contre l'incendie a fait l'objet d'un rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales <sup>(5)</sup>, qui souligne les difficultés rencontrées par certains maires pour se conformer aux RDDECI, en particulier dans les communes rurales, pour lesquelles le coût des mises aux normes réglementaires excède souvent leurs capacités financières. Selon

---

(1) Article L. 2225-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2213-32 du code général des collectivités territoriales.

(3) Exposé sommaire de l'amendement CL148 du Gouvernement à la proposition de loi n° 1890 de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, adopté au cours de l'examen en commission des Lois en première lecture.

(4) Ibid.

(5) Rapport d'information n° 760 (2020-2021) de MM. Hervé Maurey et Franck Montaugé, fait au nom de la DCTD, relatif à la défense extérieure contre l'incendie, déposé le 8 juillet 2021.

le rapport, cela entraîne des blocages « *pour les nouvelles constructions et même pour de modestes extensions. Cette situation impacte donc dans de nombreux cas le développement, voire la stabilisation démographique des communes concernées* ».

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Pour répondre à ces difficultés, le Sénat a adopté, en séance publique, deux amendements identiques de MM. Hervé Maurey et Franch Montaugé qui traduisent la première recommandation du rapport d'information sénatorial, qui préconise de faire réaliser, par l'État, une évaluation exhaustive des résultats de la réforme de la défense extérieure contre l'incendie.

L'article 5 *quater* A prévoit ainsi la remise, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2022, au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant la mise en œuvre des règles départementales relatives à la défense extérieure contre l'incendie qui découlent du décret du 27 février 2015, s'agissant plus particulièrement de leurs conséquences en matière financière, d'urbanisme et de développement pour les collectivités territoriales et leurs groupements en charge de ce service public.

## 3. La position de la Commission

Après avoir adopté deux amendements de précision de votre rapporteur, la Commission a adopté l'article 5 *quater* ainsi modifié.

\*  
\* \*

### *Article 5 quater*

(art. L. 211-7 et L. 213-12 du code de l'environnement)

**Exercice, par un même syndicat mixte sur des parties distinctes de son périmètre, des compétences d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux**

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet à un même syndicat mixte, sur des parties distinctes de son périmètre administratif, d'exercer les compétences propres à un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou à un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE).

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 117 de la loi Engagement et proximité a modifié l'article L. 213-12 du code de l'environnement afin de permettre la transformation d'un même syndicat

mixte en EPTB et en EPAGE, sur deux fractions de son périmètre intégralement distinctes.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté l'article 5 *quater* en conservant son esprit mais en modifiant sa rédaction afin de permettre à un même syndicat mixte, sur des parties distinctes de son périmètre, de bénéficier de la qualité d'EPAGE et d'EPTB par le biais d'une modification statutaire.

#### **1. L'état du droit**

En application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement issu de l'article 56 de la loi dite MAPTAM, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), compétence obligatoire du bloc communal, recouvre :

- l'aménagement de bassin hydrographique ou d'une fraction de bassin ;
- l'entretien et l'aménagement de cours d'eau, de canaux, de lacs ou de plans d'eau, y compris de leur accès ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

La compétence GEMAPI est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, transférée de façon obligatoire aux EPCI-FP <sup>(1)</sup>. Cette compétence n'est toutefois pas toujours exercée au niveau par ces EPCI-FP, dans la mesure où leur périmètre administratif ne correspond pas toujours à celui des bassins versants.

Les communes et EPCI-FP compétents en matière de GEMAPI peuvent transférer ou déléguer <sup>(2)</sup> tout ou partie de cette compétence (ou tout ou partie de chacune des quatre missions de la GEMAPI, depuis la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 <sup>(3)</sup>) à un établissement public territorial de bassin ou à un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau, établissements publics qui sont obligatoirement des syndicats mixtes, ouverts ou fermés. Le transfert peut

---

(1) L'article 64 de la loi NOTRe prévoit un transfert obligatoire pour les communautés de communes, alors qu'il n'était obligatoire, depuis la loi MAPTAM, que pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

(2) En cas de délégation, l'EPAGE ou l'EPTB exerce, pour une durée limitée, la compétence GEMAPI au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre délégant.

(3) La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a prévu la « sécabilité interne » de la compétence GEMAPI.

également être effectué, dans les conditions générales du droit des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>, à un syndicat mixte de droit commun <sup>(2)</sup>.

**EPTB et EPAGE : des syndicats mixtes spécialisés qui interviennent  
à des échelles hydrographiques complémentaires**

Un établissement public territorial de bassin est une forme de syndicat mixte intervenant à l'échelle d'un bassin ou d'un ensemble de sous-bassins hydrographiques en faveur de la prévention des inondations, de la biodiversité et de la gestion de la ressource. Il contribue le cas échéant à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). On dénombre 32 EPTB en France.

Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau, qui est également un syndicat mixte, intervient à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.

Ces syndicats peuvent être créés *ex nihilo* ou par la transformation d'un syndicat mixte.

*Source : article L. 213-12 du code de l'environnement.*

Alors qu'auparavant, un même syndicat mixte ne pouvait pas être transformé à la fois en EPTB et en EPAGE, l'article 117 de la loi Engagement et proximité, partant du constat que beaucoup de syndicats mixtes couvrent plusieurs unités hydrographiques relevant de bassins ou de sous-bassins versants distincts, a permis de transformer un même syndicat mixte en EPTB et en EPAGE sur deux fractions intégralement différentes du périmètre du syndicat mixte, si ces nouveaux établissements remplissent les conditions de leur création fixées à l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

Cette transformation est proposée par le comité syndical au préfet coordonnateur de bassin concerné, qui vérifie que le syndicat mixte répond aux conditions de création d'un EPTB et d'un EPAGE et qui soumet le projet de transformation à l'avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées. La transformation est ensuite décidée par délibérations concordantes des organes délibérants des membres du syndicat.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de MM. André Reichardt et Claude Kern et de Mme Elsa Schalck, la commission des Lois du Sénat a précisé qu'un même syndicat mixte peut, sur des parties distinctes de son périmètre administratif, exercer les compétences propres à un EPTB ou à un EPAGE. Il bénéficie dans ce cas, après

---

(1) Article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) La délégation d'une compétence d'un EPCI-FP n'est toutefois plus possible à un simple syndicat mixte, l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, qui fixe les conditions de droit commun, ne le permettant pas et le III de l'article 4 de la loi du 30 décembre 2017 précitée ne l'autorisant que jusqu'au 31 décembre 2019.

modification en conséquence de ses statuts, des mêmes droits que ces établissements et est soumis aux mêmes obligations.

### 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur et des membres du groupe La République en marche, la Commission a adopté deux amendements de rédaction globale de l'article 5 *quater*, qui conservent l'esprit de l'article adopté par le Sénat tout en modifiant sa traduction législative.

Si les syndicats mixtes dépassant l'échelle d'un seul bassin versant ne peuvent, en l'état actuel du droit, se voir déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI comme les EPAGE ou les EPTB, l'enjeu n'est pas d'autoriser ces syndicats à exercer les compétences des EPAGE et des EPTB, comme l'a prévu le Sénat, mais plutôt **d'instituer une troisième voie d'accès à ces statuts par le biais d'une modification statutaire.**

C'est pourquoi l'article 5 *quater* adopté par la Commission permet à un syndicat mixte de bénéficier des qualités d'EPAGE et d'EPTB, sur des portions distinctes de son périmètre, par voie de modification statutaire et sous le contrôle du préfet coordonnateur de bassin.

Enfin, il prévoit deux coordinations afin de permettre à ces syndicats mixtes de se voir déléguer la compétence GEMAPI <sup>(1)</sup> et, pour ceux qui disposent de la qualité d'EPAGE, d'adhérer à un EPTB <sup>(2)</sup>, comme le peuvent aujourd'hui les EPAGE.

\*

\* \*

*Article 5 quinquies (supprimé)*

(art. 1530 bis du code général des impôts)

#### **Affectation du produit de la taxe GEMAPI**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, élargit les possibilités d'affectation de la taxe GEMAPI au financement de la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de la lutte contre l'érosion des sols.

---

(1) V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

(2) I quater de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 a prévu la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement portant sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations, qui mentionne notamment les types d'opération et d'équipements susceptibles d'être financés par le produit de la taxe GEMAPI. Ce rapport a été transmis le 8 mai 2018 <sup>(1)</sup>.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 5 *quinquies*.

**1. L'état du droit**

L'article 1530 *bis* du code général des impôts, créé par l'article 56 de la loi MAPTAM, dispose que les communes ou les EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence GEMAPI peuvent instaurer une taxe, dite « taxe GEMAPI », destinée au financement de cette compétence et ce, même si la compétence a été transférée en tout ou partie à un syndicat mixte, à un EPTB ou à un EPAGE.

Le produit de cette taxe, arrêté chaque année dans la limite d'un plafond de 40 euros par habitant, est réparti entre les redevables des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises. La taxe est exclusivement affectée au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la GEMAPI, à savoir, en application du I *bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

- à l'aménagement de bassin hydrographique ou d'une fraction de bassin ;
- à l'entretien et à l'aménagement de cours d'eau, de canaux, de lacs ou de plans d'eau, y compris leur accès ;
- à la défense contre les inondations et contre la mer ;
- à la protection et à la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

S'il n'est donc pas possible de financer, par la taxe GEMAPI, des opérations concourant exclusivement à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou à la lutte contre l'érosion des sols, le rapport remis par le Gouvernement au Parlement le 8 mai 2018 en application de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2017 précitée rappelle toutefois que la taxe GEMAPI « *peut être mobilisée pour assurer le financement des opérations de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, dès lors que ces opérations contribuent à réduire le risque d'inondations* ».

---

(1) Rapport du Gouvernement au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations, avril 2018.

Peuvent donc être financés au titre de la compétence GEMAPI les « ouvrages hydrauliques conçus de manière à limiter les dommages, en ralentissant ou en stockant de manière provisoire les eaux de ruissellement en amont des secteurs à enjeux » ainsi que « les solutions d'hydraulique douce ou fondées sur la nature qui répondent aux mêmes objectifs », mais non les interventions sur les réseaux d'eaux pluviales ou d'assainissement, qui relèvent exclusivement de l'exercice de la compétence d'assainissement <sup>(1)</sup>.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de MM. André Reichardt et Claude Kern et de Mme Elsa Schalck, la commission des Lois du Sénat a élargi le champ de l'affectation de la taxe GEMAPI. Elle a tout d'abord supprimé le caractère exclusif de l'affectation de la taxe aux charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la GEMAPI.

La commission des Lois a en outre précisé que **le produit de la taxe GEMAPI peut être affecté à des opérations de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou de lutte contre l'érosion des sols** réalisées par des structures exerçant, en tout ou partie, la compétence GEMAPI si ces opérations concourent à la réalisation des missions de la GEMAPI.

## 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et des membres du groupe La République en marche, la Commission a **supprimé l'article 5 quinquies introduit par le Sénat**.

Si taxe GEMAPI est exclusivement affectée au financement de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, le rapport du 8 mai 2018 précité rappelle que la taxe GEMAPI peut financer des opérations de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement si elles entrent dans le champ de la prévention des inondations, ce qui satisfait l'un des objectifs visés par le Sénat.

S'agissant de la lutte contre l'érosion des sols, la Commission a en revanche considéré que les actions relatives au recul du trait de côte, auxquelles ne peut aujourd'hui être affectée la taxe GEMAPI, n'ont pas vocation, eu égard à leur coût, à être financées par cette taxe.

\*

\* \*

---

(1) Conseil d'État, 4 décembre 2013, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole.

*Article 5 sexies A*

**Expérimentation d'un financement des missions de défense contre les inondations et contre la mer d'un EPTB par des contributions fiscalisées**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux EPTB qui exercent la compétence de défense contre les inondations et contre la mer de remplacer, en tout ou partie, la contribution budgétaire qu'ils perçoivent de leurs communes ou EPCI-FP membres par un produit de contributions fiscalisées assis sur le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté l'article 5 *sexies* A en conservant son esprit mais en adoptant cinq amendements rédactionnels et de précision permettant de clarifier le champ de l'expérimentation et les modalités d'opposition des communes à la fiscalisation de leur contribution.

**1. L'état du droit**

Comme exposé au commentaire de l'article 5 *quinquies*, la compétence GEMAPI, qui comprend la défense contre les inondations et contre la mer, peut être financée par la taxe GEMAPI, instituée par les communes ou les EPCI-FP détenant cette compétence.

Les EPTB n'étant pas des EPCI à fiscalité propre, ils ne peuvent instituer et percevoir la taxe GEMAPI, même s'ils exercent cette compétence <sup>(1)</sup>. Les ressources des EPTB se composent, en application de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, des contributions de leurs membres, de subventions et de prêts.

Pour l'exercice de la compétence GEMAPI, les membres d'un EPTB versent ainsi des contributions budgétaires, dans des conditions définies soit par les statuts de l'établissement lorsqu'il s'agit d'un transfert de compétence, soit par la convention de délégation lorsqu'il s'agit d'une délégation.

Dans ce dernier cas, dans la mesure où l'EPTB exerce la compétence GEMAPI au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI-FP délégant, ces derniers peuvent naturellement continuer à instituer une taxe GEMAPI. Toutefois, même dans le cas d'un transfert, le I de l'article 1530 *bis* du code général des impôts

---

(1) Voir le commentaire de l'article 5 quater qui précise les conditions de transfert ou de délégation de la compétence GEMAPI à un EPTB.

prévoit que les communes ou les EPCI-FP compétents peuvent continuer d'instituer et de percevoir la taxe GEMAPI.

Dans les deux cas, la commune ou l'EPCI à fiscalité propre instituant la taxe GEMAPI peut alors reverser tout ou partie de son produit à l'EPTB exerçant la compétence, par le biais des contributions budgétaires qu'il lui verse.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Afin d'apporter une aide aux EPTB faisant face à des difficultés financières pour mettre en œuvre leur compétence de défense contre les inondations et contre la mer, les sénateurs ont adopté, au cours de l'examen en séance publique, un amendement de M. Rémy Cointereau mettant en place une **expérimentation de contributions fiscalisées au profit des EPTB**.

Ainsi, les EPTB volontaires situés dans un bassin dont la liste est fixée par arrêté et qui exercent la compétence de défense contre les inondations et contre la mer pourront, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, remplacer, en tout ou partie, la contribution budgétaire qu'ils perçoivent de leurs membres par un produit de contributions fiscalisées assis sur le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises.

Ces contributions, dont le produit est arrêté annuellement, sont instituées par délibération de l'organe délibérant de l'EPTB. Leur produit ne peut dépasser le montant des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de défense contre les inondations et contre la mer.

Le IV de l'article 5 *sexies* A prévoit toutefois **un droit de veto du conseil municipal ou du conseil communautaire dont la contribution budgétaire est remplacée par la contribution fiscalisée** : la mise en recouvrement de ces dernières ne peut intervenir si les membres de l'EPTB affectent d'autres ressources au paiement de leur contribution.

Dans les six mois suivant la fin de l'expérimentation, le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport d'évaluation de l'expérimentation envisageant les modalités de sa généralisation. Il devra notamment évaluer les effets de l'expérimentation sur l'état et la régularisation des systèmes d'endiguement dans les bassins participants, sur les montants d'investissements et les moyens humains mis en œuvre pour la prévention des inondations ainsi que les conséquences financières de l'expérimentation pour les collectivités territoriales concernées.

### 3. La position de la Commission

Outre trois amendements rédactionnels, la Commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, deux amendements visant à préciser l'article 5 *sexies* a introduit par le Sénat :

– d'une part, la Commission a clarifié que l'expérimentation de contributions fiscalisées ne s'applique que lorsque la compétence de défense contre les inondations et contre la mer a été transférée, et non simplement déléguée, à un EPTB ;

– d'autre part, la Commission a précisé que les communes s'opposant à la fiscalisation de leur contribution budgétaire à l'EPTB ne s'opposent qu'à la fiscalisation de leur propre contribution, sans préjudice des décisions des autres communes membres. Elle a par ailleurs précisé que le délai de consultation des communes, fixé à 40 jours, court à compter de la transmission aux membres de la délibération de l'EPTB instituant lesdites contributions fiscalisées.

\*  
\* \*

#### *Article 5 sexies (supprimé)*

(sous-section 5 [nouvelle] de la section 6 du chapitre unique du titre VIII du livre I<sup>er</sup> et art. L. 541-47  
[abrogé] du code de l'environnement)

#### **Droit de veto du conseil municipal préalablement au dépôt d'une demande d'autorisation environnementale pour l'installation d'éoliennes**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, octroie au conseil municipal d'une commune concernée par un projet d'implantation de parc éolien un droit de veto sur ce projet, en lui permettant d'interdire le dépôt de la demande d'autorisation environnementale du projet ou en le soumettant à un référendum local.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 82 de la loi dite « Climat et résilience »<sup>(1)</sup> permet au maire d'une commune concernée par l'implantation d'un parc éolien de formuler des observations dans un délai d'un mois à compter de la transmission du résumé non technique de l'étude d'impact du projet. Le porteur doit alors y répondre dans un nouveau délai d'un mois, en indiquant les évolutions du projet qui sont proposées pour en tenir compte.

---

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

## ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 5 *sexies*.

### **1. L'état du droit**

En application de l'article L. 515-44 du code de l'environnement, les installations terrestres de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, c'est-à-dire les éoliennes terrestres, dont la hauteur des mâts dépasse 50 mètres sont soumises à une autorisation environnementale. L'autorité administrative compétente pour délivrer cette autorisation est le préfet du département dans lequel est situé le projet <sup>(1)</sup>.

La demande d'autorisation environnementale pour un projet éolien fait l'objet, en application de l'article L. 181-9 du code de l'environnement, d'une enquête publique. Dans ce cadre, le préfet demande l'avis du conseil municipal des communes d'implantation du projet, ainsi que des collectivités ou de leurs groupements susceptibles d'être intéressés par ce projet <sup>(2)</sup>.

En complément de cette consultation, l'article 53 de la loi dite « ASAP » <sup>(3)</sup> a inséré, dans le code de l'environnement, un article L. 181-28-2 qui renforce l'information des maires sur les projets d'éolien. Il oblige ainsi le porteur d'un projet de parc éolien à adresser aux maires de la commune concernée et des communes limitrophes, au moins un mois avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale, le résumé non technique de l'étude d'impact du projet.

L'article 82 de la loi Climat et résilience a renforcé ces dispositions en permettant au maire de la commune d'implantation du projet, après délibération de son conseil municipal et dans un délai d'un mois, de formuler des observations auxquelles le porteur doit répondre dans un nouveau délai d'un mois, en indiquant les évolutions du projet qui sont proposées pour en tenir compte. Ces dispositions s'appliqueront aux projets dont la demande d'autorisation environnementale est déposée à compter du 22 février 2022.

Enfin, afin d'éviter un trop grand nombre de consultations qui retarderaient la mise en place des projets éoliens, l'article 82 de la loi Climat et résilience a abrogé l'article L. 515-47 du code de l'environnement, qui prévoyait la soumission de l'implantation d'éoliennes incompatibles avec le voisinage des zones habitées à une délibération favorable de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme.

---

(1) Article R. 181-2 du code de l'environnement.

(2) Article R. 181-38 du code de l'environnement.

(3) Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de M. Édouard Courtial, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement introduisant un nouvel article L. 181-28-3 dans le code de l'environnement. Cet amendement est identique à celui qu'avait adopté le Sénat lors de l'examen du projet de loi Climat et résilience en première lecture <sup>(1)</sup> et qui a été remplacé, lors de la commission paritaire, par le mécanisme d'observations du maire et de réponse du porteur de projet.

L'article 5 *sexies* prévoit ainsi la transmission au maire de la commune concernée de l'ensemble de l'ensemble de l'avant-projet de demande d'autorisation environnementale – y compris de l'étude d'impact, ce qui rend ces dispositions partiellement redondantes avec celles de l'article L. 181-28-2.

Sur cette base, il prévoit que le conseil municipal se prononce dans un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avant-projet :

- soit en rendant un avis favorable, ce qui autorise alors le dépôt de la demande d'autorisation environnementale ;
- soit en rendant un avis défavorable qui en interdit le dépôt ;
- soit en décidant de soumettre à référendum local le projet d'implantation d'éoliennes.

En l'absence de délibération du conseil municipal dans le délai de quinze jours, son avis est réputé favorable.

Enfin, l'article 5 *sexies* abroge l'article L. 515-47 du code de l'environnement, disposition superfétatoire désormais que le 1<sup>o</sup> du I de l'article 82 de la loi Climat et résilience, qui prévoyait la même abrogation, est entré en vigueur.

## 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de M. Matthieu Orphelin et des membres du groupe La République en marche, la Commission a **supprimé l'article 5 *sexies* introduit par le Sénat.**

L'introduction d'un droit de veto du conseil municipal sur l'implantation d'éoliennes conduirait à fortement ralentir leur développement, en contradiction avec les objectifs climatiques de la France, qui nécessitent d'électrifier l'économie et donc, pour produire une énergie décarbonée, de développer les énergies renouvelables.

La Commission a par ailleurs considéré que les consultations des collectivités et du public prévues pour les projets d'éolien, dans le cadre de l'enquête

---

(1) L'article 22 A du texte adopté par le Sénat est devenu l'article 82 de la loi promulguée.

publique, d'une part, et de l'information des maires telle que renforcée par la loi Climat et résilience, d'autre part, permettent aux citoyens comme aux collectivités locales de participer effectivement à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, exigence qui découle de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

\*  
\* \*

*Article 5 septies A (supprimé)*

(art. L. 515-44 du code de l'environnement)

**Relèvement, par les régions, de la distance minimale  
entre des éoliennes et des habitations**

Supprimé par la Commission
----------------------------

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet aux régions de relever le seuil minimum de 500 mètres prévu par la loi entre une éolienne et des habitations.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 139 de la loi dite « LTECV <sup>(1)</sup> » a clarifié <sup>(2)</sup> que le seuil de 500 mètres prévu par la loi entre une éolienne et des habitations constitue un minimum et que cette distance est appréciée par le préfet délivrant l'autorisation environnementale au regard de l'étude d'impact.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 5 *septies* A.

### 1. L'état du droit

Comme exposé au commentaire de l'article 5 *sexies*, l'article L. 515-44 du code de l'environnement prévoit que les installations éoliennes terrestres dont la hauteur des mâts dépasse 50 mètres sont soumises à autorisation au titre de l'article L. 511-2 du code de l'environnement, c'est-à-dire au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Il précise également que les éoliennes doivent être éloignées des installations et constructions à usage d'habitation, des immeubles habités et des zones destinées à l'habitation définies dans les documents d'urbanisme. Cette

---

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(2) À l'article L. 553-1 du code de l'environnement, devenu l'article L. 515-44 en application de l'article 5 de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

distance, qui est fixée au minimum à 500 mètres par l'article L. 515-44, est définie localement au regard de l'étude d'impact du projet.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de M. Louis-Jean de Nicolaÿ, le Sénat, au cours de l'examen du projet de loi en séance publique, a permis aux régions de relever le seuil minimum de 500 mètres entre les nouveaux projets d'installations éoliennes et les habitations sur l'ensemble du territoire régional, ou d'y substituer un multiple de la hauteur des éoliennes, pale comprise.

## 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de M. Paul Molac et des membres du groupe La République en marche, la Commission a **supprimé l'article 5 septies A introduit par le Sénat**.

L'article L. 515-44 prévoyant que la distance d'éloignement de 500 mètres entre les éoliennes et les habitations ne constitue qu'une distance minimale, qui est ensuite définie localement par le préfet au regard de l'étude d'impact du projet, la Commission a considéré qu'il n'y avait pas lieu de confier aux présidents de conseils régionaux la faculté de relever cette distance, alors même que l'échelon régional n'est pas le plus adapté pour décider, localement, de la distance à prévoir entre les éoliennes et les habitations.

\*

\* \*

### *Article 5 septies B (supprimé)*

(art. L. 1251-3-1 [nouveau] du code des transports)

### **Droit de veto du conseil municipal préalablement à la construction ou à la modification d'infrastructures de transport par câbles en milieu urbain**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, octroie au conseil municipal un droit de veto sur les projets d'installation ou de modification des infrastructures de transport par câble en milieu urbain situés sur le territoire communal.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2015-1495 du 18 novembre 2015 relative à l'instauration de servitudes d'utilité publique pour le transport par câbles en milieu urbain confère

aux autorités organisatrices de la mobilité le droit à l'établissement d'une servitude d'utilité publique pour le survol, le passage et l'implantation de dispositifs de transport par câbles.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 5 *septies* B.

#### **1. L'état du droit**

Si les transports par câbles (funiculaires, téléphériques et télécabines) sont souvent associés aux remontées mécaniques des stations de sports d'hiver – ils ne sont alors pas des transports publics et sont régis par le code du tourisme –, ils peuvent être utilisés pour le transport de personnes, notamment en milieu urbain : c'est par exemple le cas des téléphériques de Brest et de Grenoble, des funiculaires de Fourvière et de Saint-Just à Lyon ou de celui du Havre.

Dans ce cas, les transports par câbles font partie des services de transport public urbains guidés <sup>(1)</sup> que les autorités organisatrices de la mobilité peuvent organiser sur leur ressort territorial en application de l'article L. 1231-1-1 du code des transports. Comme exposé au commentaire de l'article 5 A, en application de l'article L. 1231-1 du code des transports, les collectivités et leurs groupements suivants peuvent être AOM sur leur ressort territorial :

- les communautés d'agglomération ;
- les communautés urbaines ;
- les métropoles, y compris la métropole de Lyon ;
- les communautés de communes auxquelles les communes membres ont transféré leur compétence en matière de mobilité ou, sur leur ressort territorial, les régions ;
- les syndicats mixtes ouverts et fermés ;
- les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ;
- certaines communes et communes-communautés.

En Île-de-France, Île-de-France Mobilités est l'autorité organisatrice <sup>(2)</sup>.

---

(1) En application de l'article L. 2000-1 du code des transports, on entend par transport guidé « tout transport public dont les véhicules sont assujettis à suivre, sur tout ou partie de leur parcours, une trajectoire déterminée à l'exclusion des remontées mécaniques relevant des dispositions du code du tourisme et des systèmes de transport situés dans l'enceinte d'un établissement soumis aux réglementations relatives aux établissements recevant du public, aux activités foraines ou aux parcs de loisirs ».

(2) Article L. 1241-1 du code des transports.

L'ordonnance n° 2015-1495 du 18 novembre 2015 précitée a introduit, dans le code des transports, une section consacrée au transport par câble en milieu urbain, en remplacement de la loi 8 juillet 1941 établissant une servitude de survol au profit des téléferiques, inadaptée au transport par câble en milieu urbain.

L'ordonnance confère ainsi aux AOM le droit à l'établissement d'une servitude d'utilité publique pour le survol <sup>(1)</sup>, le passage <sup>(2)</sup> et l'implantation <sup>(3)</sup> de dispositifs de transport par câble, qui ouvre le droit à une indemnité couvrant l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain en résultant. L'instauration de ces servitudes, plutôt que de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique, permet ainsi de réduire les coûts liés à la mise en place de services de transport par câbles, tout en étant plus respectueuse de la propriété privée.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de Mme Catherine Di Folco, au cours de l'examen en séance publique, le Sénat a introduit, dans le code des transports, un nouvel article L. 1251-3-1 qui octroie aux communes un droit de veto sur les projets d'installation ou de modification des infrastructures de transport par câble en milieu urbain situés sur leur territoire.

Dans ce cadre, le porteur du projet de transport par câbles doit adresser aux maires concernés un avant-projet de la déclaration de projet ou de la déclaration d'utilité publique. Le conseil municipal dispose alors d'un délai de quinze jours à compter de la réception des documents pour formuler un avis.

Si au moins un tiers des conseils municipaux concernés émettent un avis défavorable sur le projet, les travaux ne peuvent alors être réalisés.

## 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et des membres du groupe La République en marche, la Commission a **supprimé l'article 5 septies B introduit par le Sénat.**

Les transports par câbles font partie des services de transport que les AOM peuvent organiser. En application de la loi d'orientation des mobilités, les communes ne sont plus AOM depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, sauf exception <sup>(4)</sup> : les communes ne sont dès lors plus compétentes pour agir en matière de transports par

---

(1) En application de l'article L. 1251-4 du code des transports, la servitude de libre survol confère à son bénéficiaire le droit d'occuper le volume aérien nécessaire à l'exploitation, l'entretien et la sécurité de l'ouvrage.

(2) En application du même article L. 1251-4, la servitude de passage confère à son bénéficiaire le droit d'accéder, à titre exceptionnel, aux propriétés privées survolées lorsqu'aucun autre moyen pour réaliser l'installation, l'entretien et l'exploitation ne peut être envisagé.

(3) En application du même article L. 1251-4, la servitude de passage confère à son bénéficiaire le droit d'établir les cheminements nécessaires aux opérations d'évacuation et d'entretien des infrastructures.

(4) Voir le commentaire de l'article 5 A.

câbles. La Commission n'a donc pas jugé souhaitable que les communes puissent, à une simple majorité d'un tiers des communes concernées, obérer des projets de services de mobilité des AOM – autorités dont elles sont, par ailleurs, généralement membres.

\*  
\* \*

#### *Article 5 septies*

(art. L. 1425-2, L. 4251-1, L. 4251-4 et L. 4251-8 du code général des collectivités territoriales)

#### **Intégrer un volet relatif à la stratégie aéroportuaire dans le SRADDET**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, complète le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) par un volet relatif à la stratégie aéroportuaire.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi Climat et résilience a modifié le contenu du SRADDET, en précisant qu'il fixe les objectifs régionaux de moyen et long termes en matière :

- de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération (article 83) ;
- de lutte contre l'artificialisation des sols (article 194 <sup>(1)</sup>) ;
- de développement et de localisation des constructions logistiques (article 219).

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé le dispositif introduit par le Sénat relatif à la stratégie aéroportuaire, mais a maintenu l'article 5 septies afin de réaliser, à l'article L. 4251-4 du code général des collectivités territoriales modifié par le Sénat, une coordination juridique découlant de l'article 219 de la loi Climat et résilience.

---

(1) Cet article précise également qu'en matière « de lutte contre l'artificialisation des sols, ces objectifs sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ».

## 1. L'état du droit

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est élaboré par les régions, à l'exception de la région d'Île-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région. En application de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, il fixe des objectifs régionaux, à moyen et à long termes, notamment en matière :

- d'équilibre et d'égalité des territoires ;
- d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional ;
- de désenclavement des territoires ruraux ;
- de gestion économe de l'espace ;
- de lutte contre l'artificialisation des sols ainsi que de protection et de restauration de la biodiversité ;
- d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises ;
- de lutte contre le changement climatique, de maîtrise et de valorisation de l'énergie ainsi que de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération ;
- de pollution de l'air.

Dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales, la région est alors compétente pour édicter des règles générales, qui peuvent toutefois varier entre les différentes grandes parties du territoire régional, contribuant à l'atteinte de ces objectifs.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de M. Jacques Fernique et reprenant l'article 42 de la proposition de loi de M. Philippe Bas pour le plein exercice des libertés locales <sup>(1)</sup>, la commission des Lois du Sénat a précisé, en introduisant un nouvel alinéa à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, que le SDRADDET définit la stratégie régionale en matière aéroportuaire.

Il opère par ailleurs une série de modifications de coordination dans le code général des collectivités territoriales tirant les conséquences – pour certaines désormais caduques – de l'introduction, à l'article L. 4251-1, de ce nouvel alinéa.

---

(1) Proposition de loi n° 684, enregistrée à la Présidence du Sénat le 29 juillet 2020, pour le plein exercice des libertés locales.

### 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a **supprimé le contenu de l'article 5 septies introduit par le Sénat pour le remplacer par une coordination juridique** découlant de l'article 219 de la loi Climat et résilience.

La suppression de la stratégie régionale en matière aéroportuaire dans le SRADDET se justifie dans la mesure où ce document permet déjà de fixer des objectifs « *dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire* » <sup>(1)</sup>.

Dès lors, la Commission a considéré que l'introduction d'une nouvelle obligation pesant sur les régions n'était pas nécessaire, puisque celles-ci peuvent déjà, si elles le jugent pertinent, intégrer leurs objectifs en matière aéroportuaire dans le cadre du volet aménagement du territoire du SRADDET.

\*

\* \*

## CHAPITRE II Les transports

### Article 6

#### **Transfert aux départements, aux métropoles et à la métropole de Lyon de certaines routes nationales non concédées**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 6 du projet de loi initial prévoit la possibilité de transférer aux départements, à la métropole de Lyon, aux métropoles, à Mayotte et à la Guyane, sur la base du volontariat et sur demande de ces collectivités et groupements, certaines voies non concédées relevant du réseau routier national.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 a organisé le transfert des routes et autoroutes non concédées du domaine public routier national à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA).

---

(1) Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat, tout en approuvant le principe du transfert proposé, en a substantiellement modifié le dispositif pour :

- associer plus étroitement les collectivités et métropoles concernées par le transfert à la définition des voies transférables, aux conséquences du transfert sur les biens meubles et immeubles et à l'exercice du pouvoir de police de la circulation sur les autoroutes ;
- aménager la procédure de transfert, notamment en laissant plus de temps aux collectivités et métropoles éligibles pour effectuer leur demande, et en leur offrant la possibilité de renoncer au transfert ;
- prévoir un dispositif *ad hoc* de résolution des demandes concurrentes de transfert ;
- permettre aux bénéficiaires du transfert de déclasser les autoroutes transférées.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a intégralement réécrit l'article 6 du projet de loi, suite à une consultation menée avec Régions de France et l'Association des départements de France, dans l'objectif d'éviter les conflits entre collectivités et groupements sur les voies qui leur seront soit transférées, soit, pour les régions, mises à disposition à titre expérimental en application de l'article 7.

#### **1. L'état du droit**

Le réseau routier français comporte plus d'un million de kilomètres de routes, réparties entre :

– 21 000 kilomètres de routes nationales, dont 9 000 kilomètres d'autoroutes concédées et 12 000 kilomètres de routes non concédées (9 500 kilomètres de routes nationales et 2 600 kilomètres d'autoroutes non concédées). Ces routes appartiennent toutes à l'État<sup>(1)</sup> ; ses services assurent la gestion des routes non concédées, tandis que le financement, la construction, l'entretien et l'exploitation des autoroutes concédées est confiée à des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour une durée déterminée, en contrepartie de la perception d'un péage ;

– 379 000 kilomètres de routes départementales, dont la gestion est assurée par les services routiers des départements ;

– 673 000 kilomètres de voies communales, dont les décisions relatives à la construction, à l'entretien et aux travaux relèvent du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent.

---

(1) Article L. 121-1 du code de la voirie routière.

Le bloc communal et les départements gèrent ainsi 98 % du réseau routier français (1,1 million de kilomètres), qui représente 68 % de la circulation. La responsabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements s'agissant de la gestion du réseau routier fait notamment suite à plusieurs transferts :

– en 1972, avec le transfert de 55 000 kilomètres de routes nationales secondaires <sup>(1)</sup> ;

– en 2004, avec le transfert de 18 000 kilomètres supplémentaires de routes nationales d'intérêt local <sup>(2)</sup>.

Les objectifs recherchés par ces transferts aux collectivités de la responsabilité de la gestion de routes (et des personnels et moyens correspondants) sont, d'une part, l'amélioration du service rendu à l'utilisateur et, d'autre part, la promotion d'une gestion du réseau au niveau le plus pertinent : l'État, assure la gestion des grands itinéraires <sup>(3)</sup>, les collectivités territoriales celle des voies de proximité.

Le domaine public routier départemental et son régime juridique sont définis aux articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière :

– la construction, l'aménagement et l'entretien des routes départementales sont à la charge du département <sup>(4)</sup> ;

– le président du conseil départemental exerce, sur ces routes, les pouvoirs de police afférents à la gestion domaniale et à la circulation <sup>(5)</sup>.

Le domaine public routier communal, quant à lui, est régi par les articles L. 141-1 à L. 141-13 du code de la voirie routière. Si la compétence de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie relève du bloc communal, elle est exercée, de plein droit par les métropoles <sup>(6)</sup> et les communautés urbaines <sup>(7)</sup>. La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire font partie des compétences optionnelles des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Le pouvoir de police de la circulation et du stationnement <sup>(8)</sup> est alors automatiquement transféré au président de l'EPCI <sup>(9)</sup>, sauf opposition du maire dans un délai de six mois suivant le transfert.

---

(1) Article 66 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 de finances pour 1972.

(2) Article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(3) Le domaine public routier national est constitué, en application de l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, « d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen ».

(4) Article L. 131-2 du code de la voirie routière.

(5) Article L. 131-3 du code de la voirie routière et article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales.

(6) Article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

(7) Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

(8) De même que celui en matière de délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi.

(9) A du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution <sup>(1)</sup> rend obligatoire une compensation financière par l'État du transfert, ce dernier devant tenir compte des dépenses qu'il consacrait lui-même à l'exercice de la compétence considérée et inclure les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à la gestion du domaine routier. Il ne doit en revanche pas intégrer les crédits nécessaires au développement et à la modernisation du réseau : l'État n'est pas tenu « *de compenser les charges résultant d'un éventuel développement de ce domaine dans le futur* » <sup>(2)</sup>.

## 2. Les dispositions initiales du projet de loi

### *a. Un transfert de certaines routes nationales sur la base du volontariat des collectivités et groupements éligibles*

S'inscrivant dans la continuité des précédentes vagues de transferts routiers, l'article 6 prévoit le **transfert de certaines routes nationales non concédées aux départements, aux métropoles ainsi qu'à la métropole de Lyon** et fixe les modalités de ce transfert. Ce transfert n'est **pas obligatoire** : il repose sur le volontariat des collectivités et groupements concernés.

Les voies susceptibles d'être ainsi transférées sont, dans le projet de loi initial, des routes ou portions de routes non concédées qui appartiennent au réseau routier national, incluant les autoroutes. La consistance exacte de ces voies est fixée par décret pris dans un délai de deux mois suivant la publication de la loi.

### *b. Les bénéficiaires du transfert*

Sont éligibles au transfert prévu par l'article 6 :

- les départements (incluant Mayotte) ;
- la métropole de Lyon ;
- les métropoles.

La Guyane est également éligible en application des V et VI de l'article 6.

Le dispositif ne s'applique pas à la Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion, dans la mesure où il n'y a plus, dans ces collectivités, de voies nationales.

### *c. La procédure de transfert*

Le transfert proposé par le projet de loi initial suit une procédure en plusieurs étapes détaillée au I de l'article 6 :

---

(1) « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. »

(2) *Conseil d'État, 29 octobre 2010, Département de la Haute Garonne.*

– les collectivités et métropoles souhaitant bénéficier du transfert doivent **adresser au ministre chargé des transports**, dans un délai de trois mois suivant la publication du décret dressant la liste des routes transférables, **une demande précisant leur volonté et les routes qu’elles souhaitent se voir transférer** ;

– dans les huit mois suivant la publication du même décret, **l’État notifie aux demandeurs la décision** déterminant les voies qui doivent être transférées ;

– le **transfert est ensuite constaté par le préfet** dans les quatre mois suivant la notification de la décision de l’État ;

– le transfert prend alors effet :

- le 1<sup>er</sup> janvier de l’année suivant celle de la décision de l’État si cette décision est prise avant le 1<sup>er</sup> août ;

- le 1<sup>er</sup> janvier de la seconde année suivante si la décision est prise après le 31 juillet.

Si des demandes concurrentes de transfert sont formulées, pour une même route ou portion de route, par un département et par une métropole, **la demande de la métropole (y compris celle de la métropole de Lyon) prévaut**.

#### *d. Les effets du transfert*

Le transfert des routes n’a **pas d’incidence sur l’éventuel statut de route express**, de route à grande circulation, de route d’importance européenne ou d’autoroute des routes transférées. Ce transfert porte non seulement sur les routes, mais aussi sur leurs accessoires et dépendances, ainsi que les servitudes, droits et obligations associés.

Le transfert conduit à la **cession, à la collectivité ou la métropole concernée, de la propriété des biens meubles et immeubles** que l’État utilisait à la date du transfert pour l’aménagement, avec les servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi qu’à la cession des terrains acquis par l’État en vue de l’aménagement des routes transférées.

Le transfert, volontaire, est **réalisé à titre gratuit**, comme ce fut récemment le cas pour la Collectivité européenne d’Alsace <sup>(1)</sup>. Cela exclut tout versement de droits, d’indemnités ou de taxes.

Le I de l’article 6 **précise également les modalités d’utilisation des biens qui peuvent servir à plusieurs routes** relevant de différents gestionnaires :

---

(1) III de l’article 6 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d’Alsace.

– s’ils servent à des routes non transférées et à des routes transférées, leur utilisation est régie par une convention entre l’État et la collectivité ou la métropole concernée ;

– s’ils servent à des routes transférées à plusieurs collectivités ou métropoles, l’utilisation est régie par une convention conclue entre ces acteurs, cette convention déterminant le propriétaire des biens et leurs conditions de mise à disposition aux autres collectivités ou métropoles.

Aux termes du III de l’article 6, le transfert des routes emporte également **transfert du pouvoir de police de la circulation**, qui est exercée, sur les routes nationales, par le président de l’assemblée délibérante de la collectivité ou de la métropole bénéficiaire du transfert. **Pour les autoroutes, le pouvoir de police de la circulation y demeure exercé par le préfet.**

Enfin, en application du IV, l’avis du préfet est requis pour les projets de modification substantielle des caractéristiques techniques des autoroutes ou des passages en surplomb de celles-ci. Cela permet de garantir la continuité des itinéraires d’intérêt national et européen, la circulation des convois, la desserte économique du territoire et le respect des règles de l’art.

#### *e. Les conditions du transfert en termes financiers et de personnels*

Les modalités de compensation financière résultant de ce transfert de compétence sont détaillées au commentaire de l’article 43 du présent projet de loi.

Les conditions du transfert aux collectivités et métropoles bénéficiaires des personnels affectés à l’aménagement, à l’entretien, à l’exploitation et à la gestion des routes transférées sont quant à elles prévues à l’article 44 du projet de loi, ainsi qu’il résulte du II de l’article 6, qui prévoit toutefois certaines modalités particulières.

Alors que l’article 44 renvoie aux conditions de transfert prévues à l’article 81 de la loi MAPTAM, qui prévoit la conclusion d’une convention entre les parties et, à défaut, l’adoption d’un arrêté ministériel dressant la liste des personnels mis à disposition, le II de l’article 6 précise que ces dispositions ne sont pas applicables. Si le principe d’une convention entre l’État et les collectivités ou métropoles concernées est conservé – cette convention devant être conclue au plus tard trois mois avant le transfert –, **en cas de défaut de conclusion de cette convention, les personnels ne sont pas transférés, et la collectivité ou la métropole perçoit une compensation financière.**

Ces aménagements aux règles générales de transfert de personnels résultent de la spécificité de ce transfert : il ne porte pas sur des blocs de compétences, mais sur des tronçons linéaires de voies, supposant ainsi d’adapter la procédure habituelle, comme l’a relevé le Conseil d’État dans son avis sur le projet de loi <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil d’État, avis sur le présent projet de loi, § 15, page 12.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

Si le dispositif initial a été favorablement accueilli par le Sénat, ce dernier l'a substantiellement modifié.

#### *a. Les modifications apportées par la commission des Lois du Sénat*

i. Sur les routes susceptibles d'être transférées

La commission des Lois du Sénat a prévu :

– à l'initiative de ses rapporteurs, une **concertation des collectivités et métropoles éligibles au transfert** préalablement à la publication du décret fixant la liste des voies transférables ;

– à l'initiative de ses rapporteurs et du rapporteur pour avis au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Daniel Guéret, **l'obligation, pour le préfet, de fournir aux collectivités et métropoles éligibles** qui en font la demande **toutes les informations nécessaires pour apprécier l'opportunité du transfert**, afin que ce dernier soit demandé en toute connaissance de cause.

ii. Sur la procédure de transfert

À l'initiative de ses rapporteurs et du rapporteur pour avis M. Daniel Guéret, la commission des Lois du Sénat a prévu :

– de **porter de trois mois à un an le délai laissé aux collectivités et métropoles pour demander le transfert des routes**. En conséquence, elle a décidé de faire courir le délai de notification par l'État de la décision de transfert à compter la réception de la demande de transfert – et non plus de la publication du décret – en le ramenant de huit à cinq mois <sup>(1)</sup> ;

– de **donner aux collectivités et aux métropoles le droit de renoncer au transfert**, dans les deux mois suivant la notification du transfert.

S'ajoute à ces éléments procéduraux un autre assouplissement, issu d'un amendement des rapporteurs, qui permet aux bénéficiaires du transfert de demander, dans le mois qui suit l'arrêté constatant le transfert, que ce dernier prenne effet le 31 juillet de l'année suivante, afin qu'il n'intervienne pas durant pendant la période hivernale.

---

(1) Ce qui correspond à peu près au délai initialement prévu pour la décision de l'État, puisque le délai initial de huit mois courait à compter de la publication du décret et que les demandes de transfert devaient être faites dans les trois mois suivant cette publication – laissant cinq mois, au minimum, entre la date limite de demande et celle de décision.

iii. Sur les demandes de transfert concurrentes

À l'initiative de ses rapporteurs et du rapporteur pour avis M. Daniel Guéret, la commission des Lois du Sénat a **substitué à la priorité métropolitaine une concertation entre les demandeurs concurrents, sous l'égide du préfet**, pour aboutir à une demande unique – le préfet pouvant également rappeler aux demandeurs qu'ils peuvent créer ensemble un syndicat mixte.

En cas d'échec de la concertation, la désignation du bénéficiaire du transfert appartient alors au préfet, qui peut, le cas échéant, décider de désigner plusieurs bénéficiaires, chacun étant responsable d'une portion des voies concernées.

iv. Sur les autres aménagements prévus par la commission des Lois

Enfin, outre des modifications d'ordre rédactionnel, les rapporteurs ont apporté plusieurs autres modifications au dispositif gouvernemental, prévoyant :

– que la notification de l'arrêté préfectoral constatant le transfert des voies emporte, de plein droit, la **mise à jour des documents d'urbanisme** affectés par le transfert ;

– que les bénéficiaires du transfert peuvent **procéder au déclassement des autoroutes transférées**, après avis conforme du préfet coordonnateur des itinéraires routiers ;

– que le transfert des biens utilisés pour l'exercice de la compétence en matière de voirie fait l'objet d'une consultation des bénéficiaires du transfert <sup>(1)</sup> ;

– de rallonger d'un mois le délai permettant de conclure la convention organisant le transfert des personnels <sup>(2)</sup> ;

– d'associer le président de l'assemblée délibérante du bénéficiaire du transfert à l'exercice, par le préfet, du pouvoir de police de la circulation sur les autoroutes ;

– une mesure de coordination pour l'application de l'article 6 à Mayotte.

***b. Les modifications apportées par le Sénat en séance publique***

En séance publique, outre un amendement de précision des rapporteurs de la commission des Lois, le Sénat a souhaité préciser, à l'initiative de M. Olivier Jacquin et des membres du groupe socialiste, écologiste et républicain, le contenu des informations que le préfet fournit aux collectivités et métropoles intéressées par un transfert.

---

(1) Cette précision résultant également de l'adoption de deux autres amendements identiques de Mme Claudine Thomas et de M. Franck Menonville.

(2) Cette convention pouvant être conclue au plus tard deux mois, et non trois mois, avant le transfert.

Le Sénat a ainsi précisé, contre l'avis du Gouvernement, que ces informations peuvent inclure des éléments sur les alternatives à la voiture individuelle, telles que le développement des transports collectifs, des lignes de covoiturage et des mobilités actives.

#### 4. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur et du Gouvernement, la Commission a intégralement réécrit l'article 6 du projet de loi, suite à une consultation menée avec Régions de France et l'Association des départements de France, dans l'objectif d'éviter les conflits entre collectivités et groupements sur les voies qui leur seront soit transférées soit, pour les régions, mises à disposition à titre expérimental en application de l'article 7.

##### *a. Une concertation préalable aux demandes de transfert et de mise à disposition*

Suite à la publication du décret énumérant les routes pouvant être transférées aux départements, à la métropole de Lyon ou aux métropoles, ou pouvant être mises à la disposition des régions à titre expérimental, une **concertation est organisée dans un délai de six mois par le préfet de région afin de répartir entre ces collectivités et groupements** les routes énumérées dans le décret. Cette **répartition est fixée par décret** à l'issue de la concertation.

La Commission a par ailleurs adapté les modalités d'information des collectivités territoriales sur l'état des routes, en précisant que le préfet de département leur communique, sur leur demande, les informations dont il dispose.

##### *b. La procédure de transfert*

La Commission a modifié la procédure de transfert afin d'en raccourcir les délais suite à la concertation organisée par le préfet de région et à la publication du décret de répartition des routes :

– les collectivités et métropoles souhaitant bénéficier du transfert doivent adresser au ministre chargé des transports, dans un **délai de deux mois** à compter de la publication du décret de répartition, **une demande précisant leur volonté et les routes qu'elles souhaitent se voir transférer** ;

– dans un **délai d'un mois** suivant la demande, **le ministre chargé des transports notifie aux demandeurs la décision** déterminant les voies qui doivent être transférées.

S'agissant de la date à laquelle le transfert prend effet, la Commission a également rétabli une rédaction proche de celle du projet de loi initial en précisant que le transfert prend effet :

– le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante ;

– le 1<sup>er</sup> janvier de la seconde année suivante si l’arrêté préfectoral constatant le transfert est pris après le 31 juillet.

La Commission a enfin supprimé la disposition, introduite par le Sénat, permettant aux collectivités et aux métropoles de renoncer au transfert après la décision du ministre.

### *c. Les effets du transfert*

La Commission a repris la rédaction initiale du projet de loi afin de préciser que le transfert des routes n’a **pas d’incidence sur l’éventuel statut de route express**, de route à grande circulation, de route d’importance européenne ou d’autoroute des routes transférées.

Elle a également réaffirmé les prérogatives de l’État sur les autoroutes qui seront transférées et qui conserveront leur statut autoroutier, au regard des enjeux d’intérêt national que présentent ces voies. Le pouvoir de police de la circulation du préfet sur ces autoroutes est rétabli dans une rédaction proche de celle du projet de loi initial, de même que la prérogative de l’État de décider du déclassement du statut autoroutier ou d’autoriser, sur avis conforme, les projets d’aménagements substantiels de ces routes par les collectivités. Ces deux pouvoirs sont par ailleurs **étendus aux routes et aux portions de voies assurant la continuité du réseau autoroutier**, dont la liste sera fixée par décret : dans une logique de continuité d’itinéraires, il n’y a pas lieu d’appliquer à ces routes et portions de voies un régime différent de celui appliqué aux autoroutes.

### *d. Les conditions du transfert en termes financiers et de personnels*

La Commission a supprimé le III de l’article 6 du projet de loi, qui prévoyait, par dérogation à l’article 44, un régime spécifique en matière de transfert de personnel et de services.

Dans la mesure où l’article 44 prévoit des dispositions générales relatives à la mise à disposition et au transfert de personnels qui sont applicables de plein droit aux transferts de compétence à titre définitif prévus dans la loi, la Commission a jugé qu’il n’y avait pas lieu d’adopter des dispositions spécifiques pour le transfert des routes.

\*

\* \*

*Article 6 bis*

(art. L. 153-1 du code de la voirie routière)

**Harmonisation de l'usage des ressources du péage d'un ouvrage d'art**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 6 bis, introduit par le Sénat, harmonise le champ des dépenses susceptibles d'être couvertes par le péage d'un ouvrage d'art, en supprimant la distinction reposant sur le mode de gestion de cet ouvrage (régie ou délégation de service public).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

À titre de comparaison, l'article 20 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a mis fin, pour les autoroutes, à la possibilité de ne percevoir un péage que sur les autoroutes concédées, sans pour autant créer de différence entre les dépenses couvertes par les péages selon le mode de gestion de l'autoroute <sup>(1)</sup>.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

En application de l'article L. 153-1 du code de la voirie routière, l'usage des ouvrages d'art, tels que les ponts ou les tunnels, est en principe gratuit.

Cependant, ce principe peut faire l'objet d'exceptions justifiées par l'utilité, les dimensions et le coût d'un ouvrage d'art ainsi que par le service rendu aux usagers. Dans ce cas, aux termes du deuxième alinéa du même article L. 153-1, l'usage de l'ouvrage donne lieu à un péage pour couvrir les dépenses liées :

- soit, lorsque l'ouvrage est géré en régie, à la construction de l'ouvrage ;
- soit, en cas de délégation de service public, à la construction, à l'exploitation et à l'entretien de l'ouvrage – dans ce cas, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux qu'a investis le délégataire.

Dans les deux cas, le produit du péage permet également de couvrir ses frais de perception.

À titre de comparaison, pour les autoroutes, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit la possibilité d'instituer des péages sur ce réseau. Il n'établit toutefois pas de différence en fonction du mode de gestion du réseau : depuis la loi

---

(1) Article L. 122-4 du code de la voirie routière.

du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales <sup>(1)</sup>, un péage peut être instauré tant sur le réseau non concédé que sur le réseau concédé. Celui-ci peut couvrir les mêmes dépenses <sup>(2)</sup> – à l’exception logique de la rémunération et de l’amortissement des capitaux investis par le concessionnaire.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Au cours de l’examen en séance publique, le Sénat a adopté, après avis de sagesse du Gouvernement, un amendement de M. Thomas Dossus qui met fin aux différences de dépenses que peut couvrir un péage d’un ouvrage d’art selon que celui-ci est géré en régie ou en délégation de service public.

Il modifie ainsi l’article L. 153-1 du code de la voirie routière afin de prévoir qu’un tel **péage permet de couvrir tout ou partie des dépenses liées à la construction, à l’exploitation ou à l’entretien** de l’ouvrage d’art et de ses voies d’accès ou de dégagement, **sans distinction selon le mode de gestion**.

## 3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

### *Article 7*

### **Mise à disposition des régions volontaires et à titre expérimental de voies du domaine public routier national non concédé**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 7 du projet de loi initial prévoit de mettre à la disposition des régions volontaires, à titre expérimental, certaines voies relevant du domaine public routier national non concédé, selon des modalités voisines au transfert, prévu à l’article 6 du présent projet de loi, aux départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles de certaines voies.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 a organisé le transfert des routes et autoroutes non concédées classées dans le domaine public routier national à la Collectivité européenne d’Alsace (CEA).

---

(1) *I de l’article 20 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

(2) *La construction, l’exploitation, l’entretien, l’aménagement ou l’extension de l’infrastructure.*

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Tout en approuvant le dispositif proposé, le Sénat l'a modifié sur plusieurs points :

- il a porté la durée de l'expérimentation de cinq à huit ans ;
- il a aménagé la procédure de candidature, notamment en prévoyant une délibération préalable du conseil régional et en permettant aux régions de renoncer à la mise à disposition des voies ;
- il a souhaité associer les régions à l'élaboration de la liste des voies concernées par l'expérimentation, a prévu un mécanisme d'information des régions et a permis aux régions de ne solliciter la mise à disposition que d'une partie des voies éligibles ;
- il a ouvert la possibilité aux régions d'assermenter et de commissioner des agents pour assurer la gestion du domaine routier et constater les infractions à la police de la circulation et à celle de la conservation ;
- il a renforcé l'évaluation de l'expérimentation.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a intégralement réécrit l'article 7 du projet de loi, suite à une consultation menée avec Régions de France et l'Association des départements de France, dans l'objectif d'éviter les conflits entre collectivités et groupements sur les voies qui leur seront soit transférées en application de l'article 6, soit, pour les régions, mises à disposition à titre expérimental.

## **1. L'état du droit**

### ***a. Le rôle de la région en matière de transports et d'aménagement***

La région, en application de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, est chef de file pour l'exercice des compétences relatives :

- à l'aménagement et au développement durable du territoire ;
- aux mobilités, dont l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports.

Comme exposé au commentaire de l'article 5 *septies*, elle élabore le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, qui fixe notamment les objectifs en matière d'infrastructures d'intérêt régional, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises <sup>(1)</sup>.

---

(1) Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, depuis la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités <sup>(1)</sup>, la région est autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR) et est, à ce titre, compétente pour les services de transport d'intérêt régional, c'est-à-dire ceux dépassant le ressort territorial d'une AOM, comme le prévoit l'article L. 1231-3 du code des transports.

### *b. L'absence de compétence voirie reconnue aux régions*

Malgré ce rôle central en matière de transport et d'aménagement, la région ne dispose pas de la compétence voirie, malgré une appétence en ce sens.

En effet, dans son livre blanc des régions pour la mobilité, Régions de France proposait de permettre aux régions volontaires de se voir confier la gestion du réseau routier national non concédé <sup>(2)</sup>, considérant que la reprise d'une partie de ce réseau « *permettrait aux régions qui le souhaitent de compléter leurs prérogatives en matière de planification des infrastructures de transports* » et qu'une telle démarche permettrait de mieux prendre en compte les besoins des utilisateurs de la route, la région étant vue comme l'échelon territorial pertinent pour favoriser à cette fin le dialogue entre collectivités. Les services du ministère des transports ont indiqué qu'à ce jour, la région Grand-Est avait manifesté son intérêt pour assurer la gestion du réseau routier national non concédé.

### *c. La loi Climat et résilience prévoit de permettre aux régions de mettre en place des contributions sur le transport routier de marchandises*

L'article 137 de la loi Climat et résilience a habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, dans un délai de 24 mois, pour permettre aux régions volontaires <sup>(3)</sup> de mettre en place des contributions spécifiques sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises sur tout ou partie du réseau routier national non concédé, qui serait mis à leur disposition de façon expérimentale.

## **2. Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 7 du projet de loi organise, à titre expérimental, **la mise à la disposition des régions, sur la base du volontariat, de certaines voies du réseau routier national** non concédé. L'ordonnance prévue à l'article 137 de la loi Climat et résilience pourra ainsi s'appuyer sur cette mise à disposition expérimentale pour permettre aux régions volontaires de mettre en place des contributions spécifiques sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises.

Dans la mesure où le dispositif proposé est une expérimentation, **une évaluation de ses résultats**, prévue au VII de l'article 7, **doit être réalisée**

---

(1) Article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) AFR, [Livre blanc des régions pour la mobilité](#), novembre 2017, pages 3 et 4.

(3) Comme le prévoit aujourd'hui la loi du 2 août 2019 pour la Collectivité européenne d'Alsace.

conjointement par l'État et les régions bénéficiaires du dispositif six mois avant la fin de l'expérimentation – son bilan étant rendu public au terme de celle-ci.

#### ***a. Le cadre général de l'expérimentation***

Le I de l'article 7 fixe le principe et la procédure de cette mise à disposition :

– la liste des voies transférables (routes et autoroutes) est fixée par un décret pris dans les deux mois suivant la publication de la loi ;

– la durée de la mise à disposition est fixée à cinq ans ;

– il est prévu une reconnaissance aux régions concernées des compétences en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation des voies transférées.

#### ***b. La procédure de mise à disposition des routes aux régions***

Les régions qui souhaitent se porter candidates à l'expérimentation doivent en faire la demande dans les trois mois suivant la publication du décret fixant la liste des voies transférables. Cette demande doit porter :

– sur l'ensemble des voies du réseau routier national figurant dans le décret précédemment mentionné ;

– le cas échéant, sur les voies transférables aux départements et aux métropoles en application de l'article 6 du présent projet de loi qui n'auraient pas fait l'objet de demandes de transfert.

Au plus tard neuf mois après la publication du décret fixant la liste des voies transférables, l'État notifie aux régions sa décision sur le périmètre de l'expérimentation, après une instruction des demandes tenant compte, notamment, de la cohérence des itinéraires <sup>(1)</sup>.

Dans les huit mois suivant cette notification, l'État et la région concluent une convention organisant la mise à disposition des voies :

– cette convention fixe la date à laquelle sont mises à la disposition de la région les voies et leurs dépendances et accessoires, les biens servant à l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de ces voies ainsi que les terrains acquis par l'État en vue de leur aménagement ;

– elle prévoit la substitution de la région à l'État s'agissant des servitudes, droits et obligations correspondants ;

– elle fait également état des conditions dans lesquelles sont utilisés les biens qui servent à la fois aux voies ainsi mises à disposition et à celles relevant de l'État – pour les biens qui servent à la fois aux voies mises à disposition d'une

---

(1) Et, le cas échéant, après en avoir informé les collectivités et métropoles qui auraient sollicité le transfert de routes sur le fondement de l'article 6 du projet de loi.

région et à celles transférées en application de l'article 6, leur utilisation est régie par une convention entre la région et les bénéficiaires du transfert.

À l'image du transfert prévu à l'article 6, la mise à disposition prévue par l'article 7 est réalisée à titre gratuit et n'a pas d'incidence sur le statut des routes express, des routes à grande circulation, des routes d'importance européenne et des autoroutes.

Par ailleurs, et là encore de façon similaire à ce qui est prévu à l'article 6, le préfet doit donner son avis sur les projets de modification substantielle des caractéristiques techniques des autoroutes et des passages en surplomb de celles-ci.

### *c. Les conditions financières et humaines de la mise à disposition*

Les conditions financières de la mise à disposition et ses aspects relatifs aux personnels sont régis par les II et III de l'article 7.

#### *i. Aspects financiers*

Le II renvoie à l'article 43 du projet de loi les conditions dans lesquelles s'opère la compensation financière et précise que, durant l'expérimentation, la région assure la maîtrise d'ouvrage des opérations routières inscrites dans les contrats conclus entre la région et l'État en vigueur à la date de l'expérimentation. Il prévoit également la conclusion d'une convention entre l'État et la région, pour :

– définir les modalités de transfert des crédits correspondant aux charges transférées ;

– fixer le versement à la région, pendant la durée de l'expérimentation, d'une soulte correspondant aux financements restant à mobiliser prévus par l'État dans les contrats conclus entre lui et la région en vigueur à la date de l'expérimentation. Si, au terme de l'expérimentation, une fraction de la soulte n'a pas été consommée, elle est reversée à l'État.

#### *ii. Personnels*

Le III de l'article 7 pose le principe de la **mise à disposition des régions, à titre gratuit, des personnels de l'État** participant à l'exercice de la compétence voirie sur les voies concernées par l'expérimentation. La liste de ces personnels est fixée par la convention d'expérimentation liant la région à l'État.

La mise à disposition ainsi prévue ne concerne cependant pas les personnels qui ne participent que pour partie à l'exercice de cette compétence. La région reçoit dans ce cas une compensation financière, arrêtée selon les modalités prévues à l'article 44 du présent projet de loi.

***d. L'attribution d'un pouvoir de police de la circulation au président du conseil régional***

Le IV de l'article 7 attribue, pour la première fois, **au président du conseil régional un pouvoir de la police de la circulation** sur les routes mises à la disposition de la région dans le cadre de l'expérimentation, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet et aux maires.

Est également reconnue au président du conseil régional la faculté de fixer une vitesse maximale autorisée supérieure de 10 kilomètres par heure à celle prévue par le code de la route, sur les portions de routes mises à disposition qui sont hors agglomération et qui ne comportent pas au moins deux voies affectées au même sens de circulation <sup>(1)</sup>.

Deux aménagements associant le préfet sont prévus :

– sur les autoroutes, le pouvoir de police est exercé par le préfet et non par le président du conseil régional <sup>(2)</sup> ;

– en cas de carence du président du conseil régional dans l'exercice de son pouvoir de police et après une mise en demeure du préfet restée sans réponse, celui-ci exerce le pouvoir de police à la place du président.

***e. Les transferts de voies entre régions et départements pendant l'expérimentation***

Enfin, les V et VI de l'article 7 prévoient **la possibilité, pendant la durée de l'expérimentation, d'effectuer des transferts de voies entre régions et départements** :

– les départements peuvent transférer à une région la gestion d'une route départementale identifiée comme d'intérêt régional dans le SRADDET <sup>(3)</sup> ;

– une région peut transférer à un département la gestion d'une route mise à sa disposition qui se situe sur le territoire du département – le pouvoir de police de la circulation sur cette route étant alors transféré au président du conseil départemental.

Les modalités et la durée de ces transferts entre régions et départements sont déterminées par une convention – celle portant sur le transfert de gestion de la région à un département devant être prise après avis du préfet.

---

(1) Il s'agit de la transposition de la prérogative, prévue à l'article 36 de la loi d'orientation des mobilités, reconnue aux présidents de conseils départementaux et aux maires en application de l'article L. 3221-4-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) De façon similaire à ce qui est prévu à l'article 6 du projet de loi.

(3) Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

Comme pour l'article 6 du présent projet de loi, si le Sénat a salué le principe de l'expérimentation, il a apporté au dispositif de nombreuses modifications pour en assouplir le cadre et pour renforcer son évaluation.

#### *a. Les modifications apportées par la commission des Lois du Sénat*

##### i. Sur la durée de l'expérimentation

À l'initiative de ses rapporteurs, du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable M. Daniel Guéret, de M. Roger Karoutchi et de M. Alain Richard et des membres du groupe RDPI, la commission des Lois du Sénat a **allongé la durée de l'expérimentation prévue, en la portant de cinq à huit ans**, jugeant que la durée initiale était insuffisante au regard de la procédure et des charges induites par l'exercice de la compétence de voirie par les régions.

##### ii. Sur la procédure de mise à disposition des régions

La commission des Lois a souhaité assouplir la procédure pour donner aux régions une plus grande latitude, en adoptant des modifications proches de celles apportées à l'article 6 du projet de loi :

– à l'initiative de ses rapporteurs, elle a prévu une concertation des collectivités territoriales concernées par le dispositif préalablement au décret fixant la liste des voies susceptibles d'être mises à disposition ;

– elle a également prévu la fourniture par le préfet, aux collectivités intéressées, de toutes les informations permettant la mise à disposition des voies en toute connaissance de cause, à l'initiative de ses rapporteurs et de M. Daniel Guéret ;

– les délais prévus dans le cadre de la procédure ont été aménagés, sur proposition des rapporteurs et de M. Daniel Guéret :

- le délai pendant lequel les régions peuvent présenter leur candidature est porté de trois mois à un an à compter de la publication du décret fixant la liste des voies concernées ;

- le point de départ du délai laissé à l'État pour instruire les demandes et notifier aux régions le périmètre de l'expérimentation est fixé à la réception de la candidature – par cohérence, ce délai est ramené de neuf à six mois ;

– les régions se voient reconnaître la possibilité de renoncer à la mise à disposition dans les deux mois suivant la notification de la décision de l'État ;

– l'exercice, par le préfet, du pouvoir de police de la circulation sur les autoroutes doit associer le président du conseil régional.

iii. Sur les autres aménagements prévus par la commission des Lois

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois a apporté, outre sept aménagements d'ordre rédactionnel, un certain nombre d'autres modifications à l'article 7 :

– elle a précisé que la candidature d'une région à l'expérimentation prévue doit faire l'objet d'une **délibération du conseil régional** ;

– elle a ouvert la **possibilité aux régions de ne solliciter la mise à disposition que d'une partie des voies éligibles**, et non de l'ensemble ;

– elle a harmonisé les critères retenus par l'État lors de l'instruction des demandes des régions avec ceux prévus à l'article 6 s'agissant des demandes des départements, de la métropole de Lyon et des métropoles, en ajoutant la prise en compte des conditions d'exploitation des voies ;

– elle a complété le contenu de la convention conclue entre l'État et la région afin d'y inclure la mise à disposition de la région des biens nécessaires au fonctionnement des services chargés des voies mises à disposition ;

– elle a précisé la nature des nouveaux pouvoirs de police du président du conseil régional, afin notamment d'y inclure la police de la conservation du domaine routier ;

– elle a ouvert la **possibilité pour les régions, pendant la durée de l'expérimentation, d'assermenter et de commissioner des agents** afin qu'ils puissent **constater les infractions** à la police de la conservation du domaine routier mis à la disposition des régions et à la police de la circulation.

iv. Sur l'évaluation de l'expérimentation

Enfin, la commission des Lois du Sénat a, à l'initiative de ses rapporteurs :

– avancé les délais de l'évaluation et a prévu que la publicité du bilan intervient trois mois avant le terme de l'expérimentation ;

– précisé que cette évaluation devra apprécier l'opportunité de transférer définitivement aux régions les voies mises à disposition pendant l'expérimentation ;

– prévu la communication du bilan de l'expérimentation aux conseils supérieurs de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'État ainsi qu'aux comités sociaux compétents ;

– prévu, au bout de deux ans et demi d'expérimentation, l'organisation d'un débat au conseil régional ;

– rendu le Parlement destinataire de la liste des régions participant à l’expérimentation et d’une évaluation intermédiaire de l’expérimentation.

D’autre part, à l’initiative de M. Jean-Yves Roux, la commission des Lois a prévu la tenue d’un débat sur l’expérimentation au sein des assemblées délibérantes des collectivités concernées.

#### ***b. Les modifications apportées par le Sénat en séance publique***

Le Sénat, en séance et dans un premier temps, a supprimé l’article 7 en adoptant trois amendements identiques des membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, de ceux du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et de Mme Nathalie Delattre, malgré les avis défavorables de la commission et du Gouvernement.

Au cours d’une seconde délibération, un amendement de la commission des Lois ayant recueilli l’avis favorable du Gouvernement a rétabli l’article 7 dans sa rédaction issue des travaux de la commission, à deux exceptions près :

– le délai de candidature à l’expérimentation pour les régions a été ramené d’un an à trois mois à compter de la publication du décret fixant la liste des voies concernées, correspondant à un retour au texte initial sur ce point ;

– la dérogation à l’exercice du pouvoir de police par le président du conseil régional prévue pour les autoroutes, en vertu de laquelle ce pouvoir est exercé par le préfet, a été étendue aux routes assurant la continuité du réseau routier et dont la liste est fixée par décret.

#### **4. La position de la Commission**

À l’initiative de votre rapporteur et du Gouvernement, la Commission a intégralement réécrit l’article 7 du projet de loi, suite à une consultation menée avec Régions de France et l’Association des départements de France, dans l’objectif d’éviter les conflits entre collectivités et groupements sur les voies qui leur seront soit transférées en application de l’article 6, soit, pour les régions, mises à disposition à titre expérimental, pour une durée de huit ans.

##### ***a. Une procédure de concertation désormais commune aux régions, aux départements, aux métropoles et à la métropole de Lyon***

L’article 7 fusionne ainsi la procédure de consultation des régions avec celle prévue à l’article 6 pour les départements, la métropole de Lyon et les métropoles :

– publication d’un décret énumérant la liste des voies pouvant être transférées ou mises à disposition ;

– concertation organisée dans un délai de six mois par le préfet de région afin de répartir entre ces collectivités et groupements les routes énumérées dans le décret ;

– définition de la répartition à l’issue de la concertation ;

– demande des régions souhaitant bénéficier de la mise à disposition de tout ou partie des voies au ministre chargé des transports, dans un délai de deux mois suivant la publication du décret de répartition ;

– notification, dans un délai d’un mois suivant la demande, de la décision du ministre chargé des transports concernant les voies qui doivent être mises à disposition.

La Commission a enfin supprimé la disposition, introduite par le Sénat, permettant aux régions de renoncer à la mise à disposition des voies après la décision du ministre.

#### *b. Les effets de la mise à disposition*

Comme à l’article 6, la Commission a réaffirmé les prérogatives de l’État sur les autoroutes qui seront mises à la disposition des régions et qui conserveront leur statut autoroutier, au regard des enjeux d’intérêt national que présentent ces voies. De même, les **pouvoirs de police de la circulation** du préfet sur ces autoroutes ainsi que la **prérogative de l’État de décider du déclassement** du statut autoroutier ou **d’autoriser**, sur avis conforme, **les projets d’aménagements substantiels** de ces autoroutes sont **étendus aux routes et aux portions de voies assurant la continuité du réseau autoroutier**, dont la liste sera fixée par décret.

La Commission a par ailleurs prévu, dans le cadre du transfert de gestion d’une route départementale à la région, que le pouvoir de police de la conservation – en plus du pouvoir de police de la circulation – est exercé par le président du conseil régional.

Enfin, la Commission a prévu que des services ou des parties de services – et non des personnels – seront mis à la disposition des régions à titre gratuit pour la durée de l’expérimentation, et ce afin de faciliter la fin de l’expérimentation, dans le cas où la gestion de ces routes ne serait pas conservée par les régions.

\*

\* \*

*Article 7 bis (supprimé)*

(art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais et art. L. 1243-1-1 [nouveau] du code des transports)

**Ouverture à la région Auvergne Rhône-Alpes de la possibilité de se retirer de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 7 bis, introduit par le Sénat, ouvre à la région Auvergne Rhône-Alpes, membre de droit de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais (AMOTL), la possibilité de s'en retirer.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 14 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a habilité le Gouvernement à créer par ordonnance l'AMOTL. Cette ordonnance, prise le 8 avril 2021 <sup>(1)</sup>, prévoit que l'AMOTL va remplacer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL).

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 7 bis.

**1. L'état du droit**

Établissement public local à caractère administratif, l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais est instituée par l'ordonnance du 8 avril 2021 précitée, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 14 de la loi d'orientation des mobilités. Cette autorité remplacera le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise au 1<sup>er</sup> janvier 2022, comme le prévoit l'article 12 de l'ordonnance.

Le principe de l'AOMTL, ses missions, ses règles de gouvernance et de contrôle et ses règles financières sont régis les articles L. 1243-1 à L. 1243-21 du code des transports.

---

(1) Ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais.

### Les missions de l'AOMTL

Les missions de l'AOMTL consistent à organiser, à la place de ses membres :

- les services réguliers de transport public de personnes ;
- les services à la demande de transport public de personnes ;
- les services de transport scolaire ;
- la liaison ferroviaire express entre Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry.

L'AOMTL assure en outre la planification, le suivi et l'évaluation de sa politique de mobilité et élabore un plan de mobilité.

*Source : article L. 1243-6 du code des transports.*

Aux termes du nouvel article L. 1243-1 du code des transports, sont membres de droit de l'AOMTL :

- la métropole de Lyon ;
- la région Auvergne Rhône-Alpes ;
- les EPCI-FP situés dans le département du Rhône <sup>(1)</sup>.

À l'avenir, seront également membres de plein droit, en application de l'article L. 1243-2 :

– les EPCI-FP issus de la fusion de plusieurs EPCI-FP dont l'un, au moins, est membre de l'AOMTL ;

- les EPCI-FP issus de la scission d'un EPCI-FP membre de l'AOMTL.

Enfin, les articles L. 1243-3 et L. 1243-4 du code des transports précisent les modalités selon lesquelles un EPCI-FP peut devenir membre de l'autorité ou s'en retirer.

Le retrait, qui suppose l'accord de l'organe délibérant de l'AOMTL à la majorité qualifiée des trois quarts des suffrages exprimés, n'est **ouvert qu'aux EPCI-FP qui ne sont pas membres de plein droit**. Les autres membres, dont la métropole de Lyon et la région Auvergne Rhône-Alpes, ne peuvent donc se retirer de l'autorité.

---

*(1) Il s'agit des communautés d'agglomération Villefranche Beaujolais Saône et de l'Ouest Rhodanien et des communautés de communes Beaujolais Pierre Dorées, Saône Beaujolais, de l'Est Lyonnais, du Pays de l'Arbreste, de la Vallée du Garon, des Monts du Lyonnais, du Pays Mornantais, des Vallons du Lyonnais et du Pays de l'Ozon. À noter que la communauté d'agglomération Vienne Condrieu n'est pas incluse dans le périmètre et dans la liste des membres de droit : à cheval sur les départements du Rhône et de l'Isère, son siège et la majorité des communes qui la composent sont en Isère.*

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Au cours de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté, avec un avis défavorable du Gouvernement, un amendement de M. Étienne Blanc qui insère un nouvel article L. 1243-1-1 du code des transports au sein de l'ordonnance du 8 avril 2021 précitée <sup>(1)</sup>.

Cet article ouvre à la région Auvergne Rhône-Alpes la possibilité de se retirer de l'AOMTL, sur délibération du conseil régional prise à la majorité simple des suffrages exprimés. Le retrait, prononcé par le préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes, s'effectuerait dans les conditions prévues à l'article L. 5721-6-2 du code général des collectivités territoriales relatif au retrait d'un syndicat mixte <sup>(2)</sup>.

Cette faculté de retrait ouverte au bénéfice de la région a été motivée, au Sénat, par le fait que la participation de la région ne serait pas justifiée, celle-ci étant en charge des transports non urbains tandis que la création de l'AOMTL résulte de l'importance du réseau de transports urbains de l'agglomération lyonnaise.

## 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et de M. Jean-Louis Touraine, la Commission a **supprimé l'article 7 bis introduit par le Sénat**.

La région est chef de file en matière de mobilités en application de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales. Elle est, en outre, l'autorité organisatrice de la mobilité régionale en application de l'article L. 1231-3 du code des transports. Dans ces conditions et au regard des enjeux de mobilité des territoires lyonnais, la présence de droit de la région Auvergne Rhône-Alpes au sein de l'AMOTL est nécessaire. Cette représentation est d'ailleurs le fruit de la concertation qui a été menée avec les différentes collectivités concernées et qui a abouti à la gouvernance fixée par l'ordonnance du 8 avril 2021 précitée.

\*

\* \*

---

(1) L'introduction du nouvel article, non dans le code des transports, mais dans l'ordonnance du 8 avril 2021 précitée, est due au fait que les nouvelles dispositions du code des transports résultant de cette ordonnance n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

(2) Cet article renvoie, pour l'essentiel, aux modalités prévues à l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales en cas de retrait d'une compétence transférée à un EPCL.

*Article 8*

(art. L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 121-5 [nouveau] du code de la voirie routière et art. L. 2411-1 du code de la commande publique)

**Transfert temporaire de la maîtrise d’ouvrage  
d’opérations d’aménagement routier  
aux collectivités territoriales et à leurs groupements**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 8 du projet de loi initial ouvre la possibilité à l’État de confier, de façon temporaire, à certaines collectivités territoriales et groupements la maîtrise d’ouvrage d’opérations d’aménagement de certaines voies relevant du réseau routier national non concédé, sur demande de ces collectivités et groupements.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions en vigueur du code de la commande publique relatives à la maîtrise d’ouvrage résultent de la codification réalisée par l’ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a modifié le dispositif sur trois points :

- il a encadré le périmètre des voies concernées par les opérations d’aménagement dont la maîtrise d’ouvrage est transférée ;
- il a prévu une obligation de motivation en cas de refus opposé par l’État aux demandes des collectivités et groupements ;
- il a procédé à des coordinations relatives à l’application du dispositif dans certaines collectivités d’outre-mer.

➤ **La position de la Commission**

Outre un amendement rédactionnel, la Commission a adopté cet article modifié par trois amendements, visant à :

- préciser les modalités d’accord d’une collectivité ou d’un groupement susceptible d’être concerné par l’opération d’aménagement envisagée ;
- supprimer l’obligation de motivation, introduite par le Sénat, en cas de refus opposé par l’État au transfert de maîtrise d’ouvrage ;
- supprimer les coordinations outre-mer inapplicables au dispositif de l’article 8.

## 1. L'état du droit

### *a. Le principe d'interdiction de déléguer la maîtrise d'ouvrage*

Le maître d'ouvrage est, aux termes de l'article L. 2411-1 du code de la commande publique, le responsable principal d'un ouvrage. Il exerce à ce titre les attributions suivantes <sup>(1)</sup> :

- détermination de la localisation de l'ouvrage ;
- élaboration du programme relatif à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage ;
- fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle ;
- financement de l'opération ;
- choix du processus de réalisation de l'ouvrage ;
- passation des marchés publics d'études et de travaux.

Le maître d'ouvrage ne peut pas, en principe, déléguer la maîtrise d'ouvrage.

### *b. Les exceptions limitées à l'interdiction de délégation : les mandats et transferts de maîtrise d'ouvrage*

Le même article L. 2411-1 prévoit cependant trois situations d'exception à l'interdiction de délégation de la maîtrise d'ouvrage :

- dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage ;
- dans le cadre d'un transfert de maîtrise d'ouvrage ;
- dans le cadre d'un marché de partenariat.

#### i. Dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage

Le mandat de maîtrise d'ouvrage est prévu à l'article L. 2422-5 du code de la commande publique, qui dispose que le maître d'ouvrage peut confier à un mandataire l'exercice de certaines des attributions <sup>(2)</sup> incombant au maître d'ouvrage.

Ces attributions étant exercées au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, ce dernier peut voir sa responsabilité engagée en cas de dommage causé par les actes du mandataire.

---

(1) Article L. 2421-1 du code de la commande publique.

(2) Attributions précisées à l'article L. 2422-6 du code de la commande publique.

Il convient également de noter qu'en application de l'article L. 2614-1 du code de la commande publique, l'État peut confier à la Guyane et à Mayotte des missions de maîtrise d'ouvrage, par dérogation au cadre législatif encadrant le mandat de maîtrise d'ouvrage, en particulier pour des opérations d'aménagement du réseau routier national.

ii. Dans le cadre d'un transfert de maîtrise d'ouvrage

Le transfert de maîtrise d'ouvrage s'applique quant à lui dans l'hypothèse où la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage.

Dans une telle hypothèse, les maîtres d'ouvrage concernés peuvent, en application de l'article L. 2422-12, désigner celui qui, parmi les maîtres d'ouvrage, assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

iii. Des exceptions limitées

Ces deux exceptions sont relativement limitées, puisque :

– le mandat ne porte que sur certaines attributions limitativement énumérées par la loi. Il suppose également une mise en concurrence et n'emporte pas transfert de responsabilité vers le mandataire ;

– le transfert de maîtrise d'ouvrage, quant à lui, suppose une compétence simultanée de plusieurs maîtres d'ouvrage – configuration difficile en matière d'aménagement routier.

Or, certaines collectivités territoriales peuvent avoir intérêt à réaliser certaines opérations d'aménagement routier, même sur un réseau qui n'est pas le leur, tandis que l'État peut difficilement mener de front l'ensemble des opérations d'aménagement dans des délais satisfaisants.

## 2. Les dispositions initiales du projet de loi

L'article 8 du projet de loi initial vise à assouplir le cadre juridique strict de la délégation de maîtrise d'ouvrage publique (mandat et transfert), en prévoyant la possibilité de transférer à titre temporaire cette maîtrise d'ouvrage pour des opérations d'aménagement routier.

À cet effet, le II de l'article 8 introduit dans le code de la voirie routière un nouvel article L. 121-5 qui **prévoit la possibilité, pour l'État, de confier à certaines collectivités territoriales ou groupements, à leur demande, la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement routier.**

Les collectivités et groupements qui peuvent se voir ainsi confier la maîtrise d'ouvrage sont :

– les départements ;

- les régions ;
- la métropole de Lyon ;
- parmi les EPCI-FP, les métropoles et les communautés urbaines.

Les voies dont l'aménagement fait l'objet de la délégation sont celles qui relèvent du domaine public routier national non concédé et qui revêtent, pour la collectivité ou le groupement intéressé, un caractère prioritaire en raison d'un intérêt local.

S'agissant des régions en particulier, les voies concernées sont celles constituant un itinéraire d'intérêt régional identifié dans le SRADDET.

La maîtrise d'ouvrage ainsi transférée est exercée par la collectivité ou l'EPCI-FP bénéficiaire à titre gratuit. Les modalités du transfert sont fixées par une convention conclue entre l'État et le bénéficiaire, cette convention précisant également le terme du transfert.

Tirant les conséquences de l'introduction de ce dispositif dans le code de la voirie routière, l'article 8 du projet de loi procède à une série de coordinations :

- d'une part, son I modifie l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux attributions des régions afin d'y inclure la maîtrise d'ouvrage transférée d'opérations d'aménagement routier ;
- d'autre part, son III modifie l'article L. 2411-1 du code de la commande publique pour compléter la liste des exceptions à l'interdiction de délégation de la maîtrise d'ouvrage.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a apporté au dispositif trois modifications, en plus d'aménagements d'ordre rédactionnel.

En premier lieu, le périmètre des voies faisant l'objet d'opérations d'aménagement dont la maîtrise d'ouvrage peut être transférée a été encadré :

- la voie doit se situer sur le territoire de la collectivité territoriale ou de l'EPCI-FP bénéficiaire ;
- lorsqu'une portion de cette voie se situe sur le territoire d'une autre collectivité ou d'un autre groupement, le transfert de la maîtrise d'ouvrage suppose l'accord préalable de cette autre collectivité ou de cet autre groupement.

En deuxième lieu, une obligation de motivation spéciale incombant à l'État a été introduite lorsque ce dernier refuse une demande de transfert.

En dernier lieu, le Sénat a apporté au code de la commande publique une série de coordinations visant à assurer l'application du dispositif proposé dans certaines collectivités ultramarines, modifiant en ce sens :

- l'article L. 2651-5, concernant les îles Wallis et Futuna ;
- l'article L. 2661-5, concernant la Polynésie française ;
- l'article L. 2671-5, concernant la Nouvelle-Calédonie ;
- l'article L. 2681-5, concernant les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

#### 4. La position de la Commission

Outre un amendement rédactionnel, la Commission a adopté l'article 8 modifié par trois amendements de votre rapporteur et de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, visant à :

– préciser que lorsque le territoire d'une autre collectivité ou groupement que celui à qui l'État entend confier la maîtrise d'ouvrage dispose de la même compétence que lui en matière d'aménagement routiers, son **accord par délibération est requis** ;

– **supprimer l'obligation de motivation**, introduite par le Sénat, en cas de refus opposé par l'État au transfert de maîtrise d'ouvrage ;

– **supprimer les coordinations outre-mer** introduites par le Sénat, celles-ci étant inapplicables au dispositif de l'article 8 puisque Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF ne disposent pas d'un réseau routier national géré par l'État.

\*

\* \*

*Article 8 bis*

(section 2 [nouvelle] du chapitre V du titre I<sup>er</sup> du code de la voirie routière et art. L. 2411-1 du code de la commande publique)

**Élargissement des transferts de maîtrise d'ouvrage  
d'opérations d'aménagement et de travaux du domaine routier**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Dans la continuité de l'article 8, l'article 8 *bis*, introduit par le Sénat, permet le transfert de la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations d'aménagement ou de travaux routiers entre collectivités territoriales ou groupements :

– il permet à une collectivité ou un groupement de confier à une autre collectivité, ou à un autre groupement, la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement d'une voie de son domaine public routier ;

– il permet à une commune de confier au gestionnaire d'une voie la maîtrise d'ouvrage des travaux, sur la propriété communale, de conservation ou de sécurisation de cette voie.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions en vigueur du code de la commande publique relatives à la maîtrise d'ouvrage résultent de la codification à laquelle a procédé l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par deux amendements, l'un rédactionnel et l'autre de précision.

**1. L'état du droit**

Le commentaire de l'article 8 précise le droit en vigueur en matière de maîtrise d'ouvrage, s'agissant, en particulier, des exceptions à l'interdiction de délégation de la maîtrise d'ouvrage que sont le mandat et le transfert de maîtrise d'ouvrage et des limites que ces exceptions présentent.

**2. Le dispositif introduit par le Sénat**

L'article 8 *bis* résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, de deux amendements identiques du Gouvernement et de la commission des Lois. Il vise à **permettre le transfert de la maîtrise d'ouvrage d'opérations**

## **d'aménagement ou de travaux routiers entre collectivités territoriales ou groupements.**

Le I de l'article introduit à cet effet, au sein du chapitre V du titre I<sup>er</sup> du code de la voirie routière consacré aux travaux sur les voies du domaine public routiers, une nouvelle section « Transfert de maîtrise d'ouvrage » comportant deux nouveaux articles L. 115-2 et L. 115-3.

L'article 8 *bis* s'inscrit dans la continuité de l'article 8 relatif aux transferts de maîtrise d'ouvrage de l'État vers les collectivités et leurs groupements ; il en reprend l'économie générale, avec une différence toutefois : **alors que le transfert prévu à l'article 8 est réalisé à la demande du futur bénéficiaire, celui prévu à l'article 8 *bis* est à l'initiative du maître d'ouvrage initial.**

Ainsi, le nouvel article L. 115-2 du code de la voirie routière dispose qu'une collectivité territoriale ou un EPCI-FP peut confier temporairement à une autre collectivité ou à un autre EPCI-FP la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement d'une voie relevant de son domaine public routier, en concluant pour ce faire une convention. Cette convention, qui fixe notamment le terme du transfert, permet de s'assurer de l'accord du bénéficiaire de ce dernier.

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage par le bénéficiaire du transfert est réalisé à titre gratuit, mais l'article L. 115-2 précise qu'il peut donner lieu à indemnisation.

Le nouvel article L. 115-3 du code de la voirie routière permet quant à lui à une commune de **confier au gestionnaire d'une voie la maîtrise d'ouvrage des travaux, sur la propriété de la commune, qui sont nécessaires à la conservation ou la sécurisation de cette voie.**

Ce transfert temporaire suppose lui aussi la conclusion d'une convention et l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par le gestionnaire de la voie concernée par les travaux est effectué à titre gratuit – sans possibilité légale d'indemnisation.

Ce second dispositif permettra de soutenir les communes qui doivent faire face à des travaux sur leurs propriétés du fait de l'existence d'une route, par exemple en cas de glissement de terrain.

Enfin, le II de l'article 8 *bis* du projet de loi procède à une coordination à l'article L. 2411-1 du code de la commande publique, similaire à celle prévue au 1<sup>o</sup> du III de l'article 8, afin de compléter la liste des exceptions à l'interdiction de délégation de la maîtrise d'ouvrage.

### 3. La position de la Commission

À l'exception de deux amendements rédactionnel et de précision de votre rapporteur, la Commission a adopté l'article 8 *bis* sans autre modification.

\*

\* \*

#### *Article 9*

(art. L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A, L. 2111-9-1 B [nouveau], L. 2122-2 et L. 2221-1 du code des transports et article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques)

#### **Conforter les possibilités de transfert des petites lignes ferroviaires**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article clarifie les conditions de transfert de gestion de petites lignes ferroviaires. Il permet notamment d'inclure les gares dans les transferts de gestion et prévoit les conditions de mise à disposition de salariés lors des transferts.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 172 de loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a facilité le transfert de gestion des petites lignes ferroviaires aux régions.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cinq amendements à cet article, notamment pour mettre en place un contrat de performance pour les lignes transférées, faciliter l'accès des régions aux informations sur les lignes transférées et faciliter le maintien de la circulation sur les lignes pendant la réalisation de travaux.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté sept amendements. Ils visent notamment à garantir la pérennité de la circulation des trains de marchandises en cas de transfert de leur gestion aux régions et à prévoir que, lorsque certaines installations de service gérées par SNCF Réseau ou sa filiale SNCF Gares & Connexions servent à plusieurs lignes ou gares, dont certaines ne sont pas transférées, ces entités conservent la maîtrise de ces installations. Ces amendements suppriment aussi certains ajouts du Sénat qui semblent superflus, notamment parce qu'ils sont déjà satisfaits.

## 1. L'état du droit

L'article L. 2111-1 du code des transports prévoit que la consistance et les caractéristiques principales du réseau ferré national sont fixées par voie réglementaire, que la société SNCF Réseau est attributaire des lignes du réseau ferré national et que ce réseau est propriété de l'État.

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2002-1359 du 13 novembre 2002 fixant la consistance du réseau ferré national précise que le réseau ferré national est constitué des lignes ou sections de lignes de chemin de fer suivantes :

– lignes concédées par l'État à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) avant le 31 décembre 1982 et non retranchées du réseau ferré national ;

– lignes ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et mises en exploitation par la SNCF ou par Réseau ferré de France ;

– lignes incorporées au réseau ferré national et non retranchées de ce réseau ;

– lignes dites « voies mères d'embranchement », établies dans les conditions prévues par le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France, ou en application de dispositions antérieures régissant leur établissement et non retranchées du réseau ferré national.

Le réseau ferré national représente aujourd'hui plus de 27 000 kilomètres de lignes. Les petites lignes ferroviaires, soit les lignes de desserte fine du territoire, d'intérêt local ou régional, classées UIC 7 à 9 (selon la méthodologie issue de l'Union internationale des chemins de fer <sup>(1)</sup>) représentent environ 9 000 kilomètres de ce total et accueillent 17 % du trafic des trains régionaux <sup>(2)</sup>.

Les services de transport ferroviaire effectués sur le réseau ferré national sont gérés :

– soit par l'État, qui constitue l'autorité compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national (article L. 2121-1 du code des transports) ;

– soit par les régions, qui constituent les autorités compétentes pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional depuis la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (article L. 2121-3 du code de transports).

---

(1) Ce classement se base sur le tonnage théorique circulé.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 107-108.

L'article L. 2111-9 du code des transports prévoit que SNCF Réseau, qui a pour mission d'assurer la gestion des infrastructures du réseau ferré national, doit notamment garantir l'accès à l'infrastructure ferroviaire, la gestion de la circulation sur le réseau, la maintenance et le renouvellement de l'infrastructure, ou encore l'aménagement et le développement du réseau.

L'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques pose le principe selon lequel les biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public « *sont inaliénables et imprescriptibles* ». Toutefois, il existe des exceptions à ce principe. Ainsi, l'article L 3114-1 du même code, créé par l'article 7 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, prévoit que « *des transferts de propriété d'infrastructures ferroviaires ou d'installations de service appartenant à l'État peuvent être opérés au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, compétent en matière de développement économique, à la demande de l'assemblée délibérante de celui-ci* ». Il précise que ces transferts concernent uniquement :

– soit les lignes que la personne publique bénéficiaire utilise ou envisage d'utiliser pour organiser des services de transport de personnes et qui sont séparées physiquement du reste du réseau ferré national ;

– soit les lignes à faible trafic n'ayant pas été utilisées par des services de transport de personnes depuis plus de cinq ans.

De plus, l'article 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a introduit dans le code des transports un article L. 2111-1-1 permettant aux **régions**, autorités organisatrices de transport ferroviaire régional, de **solliciter le transfert de gestion de lignes d'intérêt local ou régional** à faible trafic du réseau ferré national. Le premier alinéa de cet article précise que le transfert est fait à la demande de l'assemblée délibérante de la région, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau. Le deuxième alinéa prévoit que la région assume les missions de gestion de l'infrastructure et peut confier à toute personne la pleine responsabilité de tout ou partie de ces missions de gestion de l'infrastructure (par dérogation au principe posé par l'article L. 2111-9). Le troisième alinéa prévoit qu'une convention technique est établie entre SNCF Réseau, la région et les personnes responsables de la réalisation des missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes faisant l'objet du transfert de gestion.

Enfin, l'article L. 2111-9-1 A du code des transports, créé lui aussi par l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités, permet de **ne transférer que certaines missions de gestion**. Son premier alinéa prévoit que la maintenance <sup>(1)</sup> et le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau peuvent être transférés à une région par la société SNCF Réseau. Ce transfert se fait à la demande de l'assemblée délibérante de la région, sous réserve de l'accord

---

(1) *Comprenant l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure du réseau ferré national (3° de l'article L. 2111-9 du code des transports).*

préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau. Il ne concerne que des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national faisant l'objet d'investissements de renouvellement ou de développement majoritairement financés par la région. Le deuxième alinéa de l'article prévoit que la région peut confier à toute personne la pleine responsabilité de tout ou partie des missions de gestion de l'infrastructure qui lui ont été transférées. Il précise qu'une convention technique est établie entre la société SNCF Réseau, l'autorité organisatrice des transports ferroviaires et les personnes responsables de la réalisation des missions transférées. Le troisième alinéa de l'article prévoit qu'en cas de transfert de missions relatives au renouvellement d'infrastructures du réseau ferré national, la convention tripartite *« prévoit notamment que les circulations ferroviaires doivent être interrompues sur les lignes concernées lors de la réalisation d'opérations de renouvellement »*.

## 2. Le dispositif proposé

### a. L'élargissement du périmètre concerné par le transfert

Le *a* du 1° du I complète le premier alinéa de l'article L. 2111-1-1 du code des transports pour prévoir que ce sont non seulement les lignes qui sont transférables mais aussi *« les installations de service relevant du domaine public ferroviaire mentionné à l'article L. 2111-15 du code général de la propriété des personnes publiques et dédiées à la gestion de ces lignes »*. Cette modification permet notamment le **transfert de gares**.

Le *b* du 1° du I complète le deuxième alinéa de l'article L. 2111-1-1 du code des transports. Il prévoit que la région bénéficiaire assume la pleine responsabilité des missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes faisant l'objet du transfert de gestion et, le cas échéant, de la gestion des gares de voyageurs transférées. En conséquence de l'extension des possibilités des transferts des gares prévue par le premier alinéa, il précise que la région bénéficiaire peut confier à toute personne non seulement la pleine responsabilité de tout ou partie de ces missions de gestion de l'infrastructure (ce qui est déjà le cas), mais aussi désormais la gestion de ces gares de voyageurs.

Le *c* du 1° du I tire les conséquences de l'extension des possibilités de transfert aux gares. Il modifie le troisième alinéa du même article L. 2111-1-1 pour prévoir que la convention technique concerne non seulement les missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes faisant l'objet du transfert de gestion, mais aussi la gestion d'installations de service transférées. Par ailleurs, la convention tripartite devient quadripartite car le *c* remplace la référence à « SNCF Réseau » par la référence à la société SNCF Réseau et à sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports, qui est SNCF Gares & Connexions. En application de ce 5°, SNCF Gares & Connexions doit réaliser *« la gestion unifiée des gares de voyageurs »*.

Le *d* du 1° du I insère un alinéa dans l'article L. 2111-1-1 du code des transports pour prévoir que la région bénéficiaire d'un transfert de gestion peut modifier l'affectation des biens dont la gestion lui est transférée, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports. Cette modification n'entraîne pas le retour des biens concernés à la société SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions. Il s'agit d'une dérogation au I de l'article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit que « *dès que l'immeuble transféré n'est plus utilisé conformément à l'affectation prévue [...] l'immeuble fait retour gratuitement à la personne publique propriétaire.* »

Le *d* du 1° du I ajoute également à l'article L. 2111-1-1 du code des transports un alinéa qui prévoit que la région bénéficiaire du transfert est substituée à la société SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions dans l'ensemble des droits et obligations liés aux biens qui lui sont transférés, à l'exception de ceux afférents à des dommages constatés avant la date du transfert et à des impôts ou taxes dont le fait générateur est antérieur à cette même date.

Le 2° du I tire les conséquences de l'extension des possibilités de transfert aux gares en prévoyant que la convention tripartite relative à la prise en charge de missions de maintenance, développement, aménagement, cohérence et mise en valeur devient une convention quadripartite établie entre la société SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, l'autorité organisatrice des transports ferroviaires et les personnes responsables de la réalisation des missions transférées.

L'élargissement du périmètre du transfert concerne non seulement la question des gares mais aussi celle des lignes. **Le périmètre des lignes transférables en pleine propriété est élargi.** Ainsi, le II de l'article 9 réécrit l'article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques pour prévoir que, désormais, les transferts qui dérogent au principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public concernent :

- les lignes qui sont séparées physiquement du reste du réseau ferré national ;
- les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic.

Le principe selon lequel les seules lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic sont celles « *n'ayant pas été utilisées par des services de transport de personnes depuis plus de cinq ans* » est supprimé.

Enfin, le II de l'article 9 précise que ces transferts sont autorisés non seulement sous réserve des besoins en matière de défense (ce qui était déjà prévu par la loi), mais aussi sous réserve des besoins liés à la politique nationale en matière de transports.

***b. La mise en place d'un cadre de transfert des agents***

Le 3° de l'article 9 adapte le droit commun de la mise à disposition de salariés au cas des salariés de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions dans le cadre de transferts de petites lignes.

En effet, l'esprit de l'article L. 8241-2 du code du travail est de recourir au dispositif de mise à disposition pour un nombre limité de salariés et pour des durées courtes. Or, dans le cadre des transferts de gestion, de missions ou d'infrastructures concernant les petites lignes ferroviaires, la mise à disposition des salariés doit pouvoir être plus longue et concerner potentiellement l'ensemble des salariés affectés aux services concernés.

### **Article L. 8241-2 du code du travail**

Les opérations de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif sont autorisées.

[...]

Le prêt de main-d'œuvre à but non lucratif conclu entre entreprises requiert :

1° L'accord du salarié concerné ;

2° Une convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice qui en définit la durée et mentionne l'identité et la qualification du salarié concerné, ainsi que le mode de détermination des salaires, des charges sociales et des frais professionnels qui seront facturés à l'entreprise utilisatrice par l'entreprise prêteuse ;

3° Un avenant au contrat de travail, signé par le salarié, précisant le travail confié dans l'entreprise utilisatrice, les horaires et le lieu d'exécution du travail, ainsi que les caractéristiques particulières du poste de travail.

À l'issue de sa mise à disposition, le salarié retrouve son poste de travail ou un poste équivalent dans l'entreprise prêteuse sans que l'évolution de sa carrière ou de sa rémunération ne soit affectée par la période de prêt.

[...]

Un salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir refusé une proposition de mise à disposition.

La mise à disposition ne peut affecter la protection dont jouit un salarié en vertu d'un mandat représentatif.

Pendant la période de prêt de main-d'œuvre, le contrat de travail qui lie le salarié à l'entreprise prêteuse n'est ni rompu ni suspendu. Le salarié continue d'appartenir au personnel de l'entreprise prêteuse ; il conserve le bénéfice de l'ensemble des dispositions conventionnelles dont il aurait bénéficié s'il avait exécuté son travail dans l'entreprise prêteuse.

[...]

L'entreprise prêteuse et le salarié peuvent convenir que le prêt de main-d'œuvre est soumis à une période probatoire au cours de laquelle il peut y être mis fin à la demande de l'une des parties. Cette période probatoire est obligatoire lorsque le prêt de main-d'œuvre entraîne la modification d'un élément essentiel du contrat de travail. La cessation du prêt de main-d'œuvre à l'initiative de l'une des parties avant la fin de la période probatoire ne peut, sauf faute grave du salarié, constituer un motif de sanction ou de licenciement.

Le 3° du I de l'article 9 insère un article L. 2111-9-1 B dans le code des transports. Cet article fixe le cadre pour le transfert des agents, lié au transfert des lignes et des gares.

Le I de cet article prévoit que la mise à disposition, par la société SNCF Réseau ou par SNCF Gares & Connexions, de salariés concourant à l'exercice de missions de gestion de l'infrastructure ou d'exploitation d'installations de service sur les lignes faisant l'objet d'un transfert s'effectue :

– dans les conditions prévues à l’article 61-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale <sup>(1)</sup> et à l’article L. 8241-2 du code du travail, lorsque le salarié est mis à la disposition de la personne publique bénéficiaire du transfert ;

– dans les conditions prévues à l’article L. 8241-2, lorsque le salarié est mis à la disposition de la personne privée à qui le bénéficiaire du transfert confie la pleine responsabilité de tout ou partie des missions de gestion de l’infrastructure sur les lignes faisant l’objet du transfert ou, le cas échéant, des missions de gestion d’installations de service transférées.

Le II de l’article L. 2111-9-1 B prévoit que la convention de mise à disposition des salariés concernés porte sur une durée qui ne peut être supérieure à vingt ans. Il précise que, sans préjudice de cette disposition, lorsque la mise à disposition s’effectue dans le cadre d’un transfert de gestion ou de missions, sa durée maximale correspond à la durée éventuellement prévue par la convention de transfert.

Enfin, le II indique que la durée de la mise à disposition du salarié est également précisée dans l’avenant au contrat de travail mentionné au 3° de l’article L. 8241-2 du code du travail.

### *c. Transposition d’une dérogation prévue par la directive du 21 novembre 2012*

Le 4° du I de l’article 9 modifie l’article L. 2122-2 du code des transports pour transposer une exception permise par la directive du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen <sup>(2)</sup>.

Le chapitre III de cette directive impose notamment une séparation entre la gestion de l’infrastructure et l’activité de transport et entre les différents types d’activité de transport. Toutefois, le point a) de l’article 2 de la directive prévoit que les États membres peuvent exclure du champ d’application du chapitre III « *les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales et régionales autonomes* ». Cette disposition permet notamment à une région de confier à une entité unique la gestion de l’infrastructure ferroviaire et l’exploitation des services de transport sur une ligne ferroviaire autonome.

---

(1) *Cet article prévoit que* « Les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs peuvent, lorsque des fonctions exercées en leur sein nécessitent une qualification technique spécialisée, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé, dans les cas et conditions définis par décret en Conseil d’État.

« Cette mise à disposition est assortie du remboursement par la collectivité territoriale ou l’établissement public des rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature des intéressés et de la passation d’une convention avec leur employeur.

« Les personnels ainsi mis à disposition sont soumis aux règles d’organisation et de fonctionnement du service où ils servent et aux obligations s’imposant aux fonctionnaires. »

(2) *Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.*

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

En commission, le Sénat a adopté cinq amendements.

Le premier amendement, adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ajoute à l'article L. 2111-1 du code des transports un alinéa précisant que « *Les installations de service éligibles au transfert prévu au premier alinéa du présent article sont celles qui sont gérées par SNCF Réseau et sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9* » et qu'« *un décret en Conseil d'État fixe la liste des catégories d'installations concernées* ». Cet amendement vise à préciser que les installations concernées sont exclusivement celles actuellement gérées par SNCF Réseau et par SNCF Gares & Connexions et à renvoyer au pouvoir réglementaire de soin de fixer leurs catégories.

Le deuxième amendement, adopté à l'initiative de M. Philippe Tabarot (Les Républicains), ajoute également à l'article L. 2111-1 du code des transports un alinéa pour prévoir que le transfert des lignes et installations relevant du domaine public ferroviaire est réalisé sous réserve de la transmission, à l'autorité organisatrice de transport ferroviaire bénéficiaire, du contrat actualisé depuis moins de quatre ans, mentionné à l'article L. 2111-10 du même code. Cet amendement doit permettre aux régions de connaître les informations indispensables prévues par le contrat.

**Le contrat conclu entre SNCF Réseau et l'État en application de l'article L. 2111-10 du code des transports**

Ce contrat, conclu entre SNCF Réseau et l'État pour une durée de dix ans, est actualisé tous les trois ans.

Il met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire et détermine notamment :

- les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau ;
- les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national ;
- les indicateurs de suivi de l'état du réseau, de sa performance, de l'activité et de la productivité de SNCF Réseau, ainsi que, le cas échéant, les objectifs fixés à SNCF Réseau en termes de valeurs cibles associées à ces indicateurs ;
- la trajectoire financière de SNCF Réseau et, dans ce cadre :
  - les moyens financiers alloués aux différentes missions de SNCF Réseau ;
  - les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure, et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure ;
  - l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus ;
  - la chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle ;
- les mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles et les conditions de renégociation de celles-ci lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ou sur la trajectoire financière de SNCF Réseau.

En complément, le troisième amendement, adopté lui aussi à l'initiative de M. Philippe Tabarot, complète le deuxième alinéa de l'article L. 2111-1-1 du code des transports pour prévoir que l'autorité organisatrice de transport ferroviaire bénéficiaire peut conclure un contrat de performance avec les gestionnaires des infrastructures transférées pour définir les modalités et les objectifs dudit transfert.

Le quatrième amendement, adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, modifie la rédaction du troisième alinéa de l'article L. 2111-9-1 A du code des transports pour assouplir le principe selon lequel les circulations ferroviaires doivent être interrompues sur les lignes concernées lors de la réalisation d'opérations de renouvellement, lorsque des missions relatives au renouvellement d'infrastructures du réseau ferré national ont été confiées à une autorité organisatrice des transports ferroviaires.

Le cinquième amendement, adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,

complète l'article L. 2221-1 du code des transports relatif aux missions de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) pour prévoir que lorsqu'une autorité organisatrice de transport ferroviaire est bénéficiaire du transfert de gestion de lignes en application de l'article L. 2111-1-1 du même code, cet établissement lui transmet l'ensemble des données techniques nécessaires à l'exercice de ses missions, dans l'objectif de garantir la sécurité et l'interopérabilité du réseau. Cet amendement vise à organiser et garantir la transmission des données issues des référentiels techniques détenus par SNCF Réseau aux futurs gestionnaires des petites lignes ferroviaires.

L'article 9 n'a pas été modifié en séance publique.

#### **4. Les modifications apportées par la commission**

Outre un amendement rédactionnel, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté six amendements des rapporteurs pour avis. La rapporteure pour avis est favorable à la précision de ce dispositif du transfert de petites lignes pour lequel les régions ont manifesté leur intérêt et qui permettra une meilleure desserte au niveau local décidée par les acteurs les mieux à même d'en juger. Elle a estimé nécessaire de supprimer certaines des dispositions introduites au Sénat qui alourdissaient le texte en créant des redondances. Elle a en revanche souhaité notamment s'assurer que le trafic du fret ferroviaire serait préservé en cas d'un transfert de la ligne afin de favoriser le recours à ce mode de transport et le report modal du transport de marchandises de la route vers le rail.

L'amendement CD245 complète le premier alinéa de l'article L. 2111-1-1 du code des transports pour garantir la pérennité de la circulation des trains de marchandises sur les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic en cas de transfert de leur gestion aux régions.

L'amendement CD299 rectifié complète le même article pour prévoir que lorsque certaines installations de service gérées par SNCF Réseau ou sa filiale SNCF Gares & Connexions servent à plusieurs lignes ou gares, dont certaines ne sont pas transférées, ces entités conservent la maîtrise de ces installations, qui sont utiles au réseau demeurant sous leur gestion.

L'amendement CD63 supprime l'alinéa 7 introduit par le Sénat qui prévoit que les installations concernées par les transferts sont exclusivement celles actuellement gérées par SNCF Réseau et par SNCF Gares & Connexions et renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer leurs catégories. En effet, l'article 9 du projet de loi cible déjà uniquement les installations de service relevant du domaine public ferroviaire. Il ne peut donc s'agir que d'installations relevant du périmètre de SNCF Réseau ou de celui de SNCF Gares & Connexions, dans la mesure où ces deux sociétés gèrent des biens immobiliers du domaine public qui leur sont confiés par l'État (tandis que les installations de service détenues par les autres entités du groupe SNCF sont des biens privés). Par ailleurs, le renvoi à une liste fixée par

décret en Conseil d'État complique la procédure de transfert de gestion des petites lignes.

L'amendement CD64 supprime l'alinéa 8 introduit par le Sénat qui prévoit que le transfert des lignes et installations relevant du domaine public ferroviaire est réalisé sous réserve de la transmission, à l'autorité organisatrice de transport ferroviaire bénéficiaire, du contrat actualisé depuis moins de quatre ans, mentionné à l'article L. 2111-10 du code des transports. En effet, cet article prévoit déjà la transmission du projet de contrat à l'ensemble des candidats autorisés, dont les régions font partie. De plus, le contrat actuellement en vigueur est accessible sur le site internet de SNCF Réseau.

L'amendement CD65 supprime la dernière phrase de l'alinéa 10, introduite par le Sénat pour prévoir que l'autorité organisatrice de transport ferroviaire bénéficiaire peut conclure un contrat de performance avec les gestionnaires des infrastructures. Cette mention apparaît superflue. En effet, les régions bénéficiant du transfert de gestion de petites lignes en application de l'article 172 de la loi n° 2019 1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ont la possibilité de mettre en place les modalités de gestion des infrastructures transférées qui leur semblent les plus adaptées (régie, marché public, marché de partenariat, concession...). Elles peuvent notamment décider d'établir un contrat de performance avec les entités auxquelles elles confient la gestion de ces installations, sans qu'il soit nécessaire de le prévoir explicitement dans la loi.

L'amendement CD307 supprime l'alinéa 32 introduit par le Sénat, qui dispose que lorsqu'une autorité organisatrice de transport ferroviaire est bénéficiaire du transfert de gestion de lignes, l'Établissement public de sécurité ferroviaire lui transmet l'ensemble des données techniques nécessaires à l'exercice de ses missions pour garantir la sécurité et l'interopérabilité du réseau. Or, cet établissement n'est pas nécessairement en charge des questions de sécurité sur toutes les lignes susceptibles d'être transférées (ainsi, le contrôle des questions de sécurité sur les lignes du réseau ferré national dites à écartement métrique est confié au Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés). De plus, cette disposition imposerait le maintien de l'interopérabilité des lignes transférées, ce qui ne permettrait pas, par exemple, aux régions de mettre place des systèmes de type « trains légers » ou « trains très légers », qui ne sont pas interopérables.

La commission des lois a repris l'ensemble des amendements adoptés par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (amendements CL722, CL723, CL724, CL726, CL728, CL729 et CL730).

\*

\* \*

*Article 9 bis (supprimé)*

(art. L. 1241-6 et L. 1241-7-1 du code des transports)

**Avancer l'ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet l'ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D avant le 31 décembre 2029.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a fixé la date butoir pour l'ouverture à la concurrence des RER au 31 décembre 2039.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a supprimé cet article.

---

**1. L'état du droit**

La traduction législative du règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route prévoit une ouverture à la concurrence des services de transports publics réguliers de personnes dans la région Île-de-France. L'article L. 1241-6 du code des transports dispose que celle-ci aura lieu à partir :

– du 31 décembre 2024 pour les services réguliers de transport routier (ce qui concerne les bus) ;

– du 31 décembre 2029 pour les services réguliers de transport par tramway ;

– du 31 décembre 2039 pour les autres services réguliers de transport guidé (par exemple le métro).

Par ailleurs, l'exploitation de toute nouvelle ligne de transport public de voyageurs réalisée avant ces dates sera attribuée au terme d'une procédure d'appel d'offres.

Le II de l'article L. 1241-7-1 du même code précise que l'exécution des services de transport ferroviaire de voyageurs mentionnés à l'article L. 1241-1 créés avant le 3 décembre 2019 se poursuit dans le cadre des conventions en cours et conformément aux règles applicables à cette date et qu'elle se termine :

– pour les services de transport ferroviaire qui ne font pas partie du réseau express régional, à une date fixée par décision d'Île-de-France Mobilités, comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 31 décembre 2032 ;

– pour les services de transport ferroviaire qui font partie du réseau express régional, à une date fixée par décision d'Île-de-France Mobilités, comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2033 et le 31 décembre 2039.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Le Sénat adopté en séance publique un amendement de M. Roger Karoutchi (Les Républicains), qui modifie les articles L. 1241-6 et L. 1241-7-1 du code des transports. Il fait évoluer la date butoir d'ouverture à la concurrence des lignes du réseau express régional, qui passe du 31 décembre 2039 au 31 décembre 2029. Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et a fait l'objet d'une demande de retrait du Gouvernement. Le rapporteur et le Gouvernement ont indiqué que compte tenu de l'ampleur des services ferroviaires concernés et du nombre de leurs usagers, il était nécessaire de maintenir le droit actuel qui prévoit une ouverture progressive à la concurrence, en commençant par les lignes les moins fréquentées, comme les lignes H, J et N du réseau Transilien. En outre, le processus d'ouverture à la concurrence est déjà lancé sur de nombreuses lignes et modifier le calendrier en cours de route risque donc de déstabiliser les travaux qui ont été lancés.

## **3. La position de la commission**

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté les amendements identiques CD259 des rapporteurs pour avis et CD151 de Mme Bénédicte Taurine. Ces amendements suppriment l'article introduit au Sénat. Le calendrier d'ouverture à la concurrence des RER en Île-de-France a été fixé dès la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Il a été défini en concertation avec Île-de-France Mobilités et en conformité avec le règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route. Les rapporteurs pour avis jugent que les autorités organisatrices et les opérateurs de transport ont besoin de visibilité et de stabilité pour se préparer à ces échéances et qu'une telle modification du calendrier n'était ni réaliste ni souhaitable. Par ailleurs, de nombreuses lignes en Île-de-France pourront déjà être ouvertes à la concurrence dans la décennie à venir.

La commission des lois a suivi l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et a supprimé en conséquence l'article 9 *bis* (amendement CL731).

\*

\* \*

#### *Article 9 ter*

(art. L. 2121-22 du code des transports)

### **Prise en compte des évolutions d'effectifs lors d'un changement d'attributaire d'un contrat de service public ferroviaire**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet de prendre en compte les trajectoires d'évolution des effectifs dans la détermination du nombre de salariés à transférer en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le dispositif a été créé par l'article 16 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et a fait l'objet de modifications d'ajustement rédactionnel par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement qui précise la notion de « trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs » introduite au Sénat.

## **1. L'état du droit**

L'article L. 2121-20 du code des transports, créé par l'article 16 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, prévoit qu'en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public portant sur un service ou une partie de service de transport ferroviaire de voyageurs ou sur des activités participant à sa réalisation, les contrats de travail en cours, depuis au moins six mois

à la date de notification de l'attribution du contrat de service public, des salariés concourant à l'exploitation et à la continuité du service public concerné sont transférés au nouvel employeur. Le cas échéant, il en est de même des contrats de travail des salariés assurant des activités de gestion ou d'exploitation des gares de voyageurs à l'occasion de leur intégration dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs. Ces dispositions s'appliquent également lorsque l'autorité organisatrice décide :

– de fournir elle-même un service public de transport ferroviaire portant sur un service ou une partie de service de transport ferroviaire de voyageurs ou d'en attribuer l'exécution à une entité juridiquement distincte sur laquelle elle exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;

– d'attribuer directement à un opérateur un contrat de service public portant sur un service ou une partie de service de transport ferroviaire de voyageurs.

L'article L. 2121-22 du code des transports, créé lui aussi par l'article 16 de la loi du 27 juin 2018, prévoit que le nombre de salariés dont le contrat de travail se poursuit auprès du nouvel employeur est fixé d'un commun accord par le cédant et l'autorité organisatrice. Il est arrêté sur la base des éléments transmis par le cédant. Il est calculé à partir de l'équivalent en emplois à temps plein travaillé, par catégorie d'emplois, des salariés concourant directement ou indirectement à l'exploitation du service concerné (à l'exception des missions réalisées par le service interne de sécurité de la SNCF et des services d'exploitation des installations d'entretien affectées à des opérations de maintenance lourde).

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Cet article a été créé par l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Philippe Tabarot (Les Républicains). Il complète l'article L. 2121 22 du code des transports pour prévoir que le nombre de salariés transférés « *peut prendre en compte la trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs jusqu'au changement d'attributaire* ». Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et a fait l'objet d'une demande de retrait du Gouvernement. Celui-ci a notamment indiqué qu'il paraissait nécessaire d'encadrer davantage les modalités selon lesquelles le nombre d'emplois transférés pourrait tenir compte des évolutions prévisibles de l'organisation de la SNCF, de manière à refléter au mieux le nombre de salariés concernés au moment du transfert. En effet, ces évolutions doivent être suffisamment certaines pour ne pas créer un décalage entre le nombre d'emplois à transférer fixé et le nombre effectif des salariés transférés.

## **3. Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement CD66 des rapporteurs pour avis qui précise la notion de « trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs » introduite au Sénat. La rapporteure pour avis considère que l'introduction de cette

notion était nécessaire mais que des clarifications devaient être apportées pour définir plus précisément le calcul de cette trajectoire.

La commission des lois a suivi l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et a en conséquence adopté l'amendement CL732.

\*  
\* \*

*Article 9 quater A (nouveau)*  
(art. L. 422-2 du code de l'urbanisme)

**Préciser la notion de travaux ou d'ouvrages réalisés par SNCF Réseau  
ou SNCF Gares & Connexions**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la  
commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

La commission a adopté un amendement créant un nouvel article 9 *quater* A afin de préciser la notion de travaux ou d'ouvrages « réalisés par » SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions.

**1. L'état du droit**

Le *a* de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme prévoit que l'autorité administrative de l'État est compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme portant sur les projets de travaux, de construction et d'installations réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires.

Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions ne sont plus des établissements publics mais des sociétés anonymes. Pour tenir compte des effets de ce changement de statut sur l'application de l'article, l'article 14 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF a introduit un *g* dans l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme afin de maintenir la compétence de l'État pour se prononcer sur les travaux, constructions ou installations réalisés par SNCF Réseau ou sa filiale SNCF Gares & Connexions.

Cependant, la notion de travaux ou d'ouvrages « réalisés par » SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions pourrait prêter à confusion et laisser penser que cela ne vise que les travaux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage directe de l'une de ces deux sociétés.

## 2. La position de la commission

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD255 qui modifie l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme pour tenir compte du changement de statut de SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions : il clarifie l'intention initiale du législateur et précise que l'autorité administrative de l'État est compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme pour les travaux et ouvrages réalisés « pour le compte » de SNCF Réseau ou de SNCF Gares & Connexions, quel que soit le montage envisagé.

La commission des lois a repris l'amendement adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (amendement CL733).

\*

\* \*

### *Article 9 quater*

(art. 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités)

### **Étendre la possibilité de créer une société de projet pour financer et réaliser des projets d'infrastructures de transport phasés et à un stade plus précoce de leur élaboration**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet aux différentes composantes des grands projets d'être intégrées dans un établissement public local créé par une ordonnance (prise sur le fondement de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités) au fur et à mesure des arbitrages les concernant.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le dispositif a été créé par l'article 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement rédactionnel.

---

## 1. L'état du droit

Le I de l'article 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités autorise le Gouvernement à créer par ordonnance « *un ou plusieurs établissements publics locaux ayant pour mission le financement, sur un périmètre géographique déterminé, d'un ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant un milliard d'euros hors taxes* ». Il précise que ces établissements peuvent aussi avoir pour mission de concevoir et d'exploiter ces infrastructures ou de mettre en place les services complémentaires ou connexes à ces infrastructures.

Le II du même article 4 définit les projets d'infrastructures qui peuvent donner lieu à la création d'un établissement public dans ces conditions. Il s'agit tout d'abord, en application du 1° du II, des projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une déclaration de projet ou d'une décision de l'autorité administrative d'engager l'enquête publique. Il s'agit également, en application du 2° du même II, des projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'un plan de financement, approuvé par l'État et les collectivités territoriales qui financent ces projets.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Cet article a été créé par l'adoption, en séance publique, d'un amendement du Gouvernement, qui a recueilli un avis favorable du rapporteur. Cet amendement précise et élargit le champ des établissements qui peuvent être créés par les ordonnances prises sur le fondement de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2019.

Tout d'abord, il modifie le I de l'article 4 de cette loi pour prévoir que « *dans l'hypothèse de la création d'un établissement public local pour un projet dont la réalisation est phasée dans le temps, le périmètre de cet établissement public local créé pour la ou les premières phases peut être étendu aux phases suivantes, dans les termes prévus par l'ordonnance créant cet établissement* ». Cela permet donc aux différentes composantes des grands projets d'être intégrées dans l'établissement public local au fur et à mesure que les arbitrages les concernant sont rendus (ce qui pourrait par exemple concerner le projet de ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur, prévu en quatre phases).

En outre, l'article 9 *quater* modifie le II de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2019 pour prévoir que peuvent aussi être créés selon la procédure prévue à cet article des projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'une décision du ministre chargé des transports de procéder aux démarches pour l'ouverture de l'enquête publique.

### 3. Les modifications apportées par la commission

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD302 rectifié des rapporteurs pour avis apportant une précision rédactionnelle.

La commission des lois a repris l'amendement adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (amendement CL734).

\*

\* \*

*Article 9 quinquies*

#### **Expérimentation du transport autonome sur rail par les conseils régionaux**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit qu'à titre expérimental, les conseils régionaux peuvent être autorisés à développer sur d'anciennes voies ferrées en zones peu denses, un système de transport léger autonome sur rail à la demande.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement portant de deux à cinq ans la durée de l'expérimentation.

### 1. Le dispositif introduit par le Sénat

Cet article a été créé par l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Olivier Jacquin et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. L'article 9 *quinquies* prévoit qu'« À titre expérimental, pendant une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement autorise les conseils régionaux à développer, sur d'anciennes voies ferrées situées en zones peu denses, un système de transport léger autonome sur rail à la demande, dans le but de permettre le fonctionnement d'une flottille de véhicules amenés à y circuler. » Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et a fait l'objet d'une demande de retrait du Gouvernement qui a indiqué que l'inscription

d'un tel dispositif dans la loi semblait superflue et que les projets concernés ne seraient en rien entravés.

Les sénateurs, par ce dispositif, ont souhaité favoriser la réalisation de projets comme le projet Urbanloop. Ce projet est soutenu depuis 2017 par la région Grand Est. Il vise à mettre en place un système de transport autonome basé sur une flottille de petits véhicules autonomes sur rails très légers (véhicule pour une ou deux personnes ou encore pour une personne et son vélo). Il permet de mettre en place une flotte de véhicules adaptée en nombre au flux des usagers, pour que le voyageur n'ait pas d'attente à quai et puisse aller directement à sa station de destination sans arrêt et sans correspondance (ce qui concurrence efficacement l'usage de la voiture et favorise la décarbonation des transports).

## **2. Les modifications apportées par la commission**

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD247 des rapporteurs pour avis qui porte à cinq ans la durée de l'expérimentation. Le Sénat avait prévu une durée de deux ans qui semble trop courte car les systèmes de train très léger sont encore au stade de concept ou de prototype. La rapporteure pour avis estime que pour permettre le développement de cette innovation dans de bonnes conditions, l'allongement du délai de l'expérimentation était important. En outre, elle juge cette innovation particulièrement utile dans la mesure où ces systèmes de trains peuvent circuler sur des petites lignes qui ne sont plus utilisées. Elle renforce donc la desserte locale décarbonée et doit être encouragée.

La commission des lois a repris l'amendement adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (amendement CL735).

\*

\* \*

### *Article 10*

(art. L. 130-9 du code de la route)

### **Faculté pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'installer des radars automatiques**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 du projet de loi initial ouvre aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité d'installer des radars routiers automatiques.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles 39 et 86 de la loi d'orientation des mobilités ont permis aux services de police municipale, après arrêté préfectoral, de mettre en places des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation pour contrôler le respect :

- des voies de circulation réservées à certains véhicules ;
- des règles restreignant la circulation de certains véhicules polluants dans les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a précisé le dispositif initial sur le champ des collectivités et groupements compétentes pour installer les radars, sur leur procédure d'installation et sur les modalités de traitement des constatations faites.

➤ **La position de la Commission**

Outre deux amendements rédactionnel et de précision, la Commission a précisé que l'installation de radars par les collectivités devrait se faire en prenant en compte les appareils déjà implantés.

## **1. L'état du droit**

### ***a. Le cadre juridique des radars routiers automatiques***

L'article L. 130-9 du code de la route, qui résulte de l'article 8 de la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière <sup>(1)</sup>, régit les appareils de contrôle automatique homologués, tels que les radars routiers, permettant la constatation et la verbalisation de certaines infractions <sup>(2)</sup> dont, notamment, les excès de vitesse ou les franchissements de feu rouge ou d'intersections signalées par un panneau « stop ».

Il convient toutefois de ne pas confondre ces dispositifs de contrôle-sanction automatisés avec ceux de vidéo-verbalisation, qui permettent, en application de l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure, d'utiliser les dispositifs de vidéo-protection pour assurer la constatation, sur un écran, des infractions au code de la route filmées par une caméra implantée sur la voie publique.

La procédure de sanction applicable aux infractions au code de la route est celle de l'amende forfaitaire prévue aux articles 529 et suivants du code de procédure pénale, qui éteint l'action publique à son paiement.

Le traitement de infractions est réalisé par le centre automatisé de constatation des infractions routières <sup>(3)</sup> (CACIR), placé sous le contrôle du procureur de la République de Rennes, et par les services de l'Officier du ministère

---

(1) Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

(2) La liste des infractions est fixée à l'article R. 130-11 du code de la route.

(3) Article R. 15-26-1 du code de procédure pénale.

public (OMP) du Centre national de traitement (CNT) – dont l’exploitation est assurée par l’Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

L’implantation des radars routiers automatiques relève des services de l’État, en application du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 <sup>(1)</sup> dont l’article 8 confie à la délégation à la sécurité routière le soin d’élaborer la politique de contrôle et de sanction automatisés des infractions routières, de concevoir et de mettre en œuvre les systèmes de contrôle et de traitement automatisés de ces infractions et d’élaborer la réglementation relative aux équipements de constatations de ces infractions.

Le choix des sites d’implantation des radars, qui repose essentiellement sur le caractère accidentogène de ces sites, suit une procédure associant divers acteurs et dans le cadre de laquelle est produite une étude de faisabilité. L’installation d’un radar sur le domaine public routier ne nécessite pas d’autorisation préalable <sup>(2)</sup>.

### ***b. Les prérogatives des collectivités territoriales en matière de sécurité routière***

Les communes, les EPCI-FP et les départements sont gestionnaires de 98 % du réseau routier français <sup>(3)</sup> et disposent de certaines compétences en matière de sécurité routière.

Ainsi, en application de l’article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales, le maire exerce la police de la circulation :

– à l’intérieur des agglomérations, sur les routes nationales, départementales et l’ensemble des voies ouvertes à la circulation ;

– à l’extérieur, sur les voies du domaine public routier communal et intercommunal.

Le maire peut en outre, conformément à l’article L. 2213-1-1 du même code, décider d’abaisser la vitesse maximale autorisée sur les voies de l’agglomération par rapport aux vitesses maximales autorisées par le code de la route.

Par ailleurs, dans leur champ de compétences, les agents verbalisateurs des collectivités territoriales <sup>(4)</sup> peuvent constater tout ou partie des infractions contraventionnelles que le code de la route prévoit, en application de son article L. 130-4. Dans le cadre de ces prérogatives, les agents des collectivités territoriales peuvent recourir à la vidéo-verbalisation, constatant sur un écran de

---

(1) Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l’administration centrale du ministère de l’intérieur.

(2) L’article L. 113-2 du code de la voirie routière dispensant d’une telle autorisation « l’installation par l’État des équipements visant à améliorer la sécurité routière ».

(3) Voir le commentaire de l’article 6 du présent projet de loi.

(4) Agents de la police municipale, gardes-champêtres et agents chargés de la surveillance de la voie publique.

contrôle une infraction routière filmée par une caméra de vidéo-protection située sur la voie publique.

Enfin, les collectivités territoriales peuvent mettre en place des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules, communément appelés lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI), dans deux cas, respectivement prévus aux articles 39 et 86 de la loi d'orientation des mobilités, pour contrôler le respect :

– **des voies de circulation réservées à certains véhicules** (transport en commun, taxis, véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage ou véhicule électriques), en application de l'article L. 130-9-1 du code de la route ;

– **des règles** restreignant la circulation de certains véhicules polluants **dans les ZFE-m**, en application de l'article L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans les deux cas, ces LAPI peuvent être mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales ou par les services de police municipale ou, à Paris, par le service dont relèvent les agents de surveillance de Paris.

Leur mise en place est autorisée par arrêté préfectoral ou, à Paris, par arrêté du préfet de police. Lorsqu'ils sont mis en place par l'État à la demande d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI, une convention entre l'État et la collectivité ou l'établissement concerné définit les modalités de cette mise en place et, le cas échéant, la contribution financière de la collectivité ou de l'établissement.

## **2. Les dispositions initiales du projet de loi**

Ainsi qu'il ressort de l'étude d'impact de l'article 10, le déploiement de radars automatiques sur le territoire national a amélioré la sécurité routière, en entraînant une baisse des vitesses moyennes pratiques et une diminution du nombre d'accidents mortels à proximité des radars, ce qui aurait permis de sauver 23 000 vies entre 2003 et 2012.

Afin de renforcer la lutte contre l'insécurité routière au niveau local, le présent article prévoit la possibilité, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, d'installer des radars automatiques homologués.

Cette possibilité est insérée à l'article L. 130-9 du code de la voirie routière, qui renvoie à un décret en Conseil d'État le soin d'en préciser la mise en œuvre, en définissant les conditions d'installation des radars automatiques et les modalités selon lesquelles les agents de police municipale ou les gardes champêtres seront appelés à traiter les constatations qu'ils auront effectuées.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

#### *a. Les modifications apportées par la commission des Lois du Sénat*

Tout en conservant le principe du dispositif proposé, la commission des Lois du Sénat a souhaité, à l'initiative de ses rapporteurs, l'encadrer afin d'en garantir l'effectivité.

Elle a tout d'abord limité la faculté d'installer des radars automatiques aux seules collectivités et groupements gestionnaires de voiries, sur leur domaine routier.

Elle a ensuite jugé souhaitable d'encadrer, dans la loi, l'installation des appareils de contrôle automatique des véhicules sur la voirie sur trois points précis :

– en premier lieu, elle a tenu à **inscrire dans la loi la procédure et les conditions d'installation d'un appareil de contrôle automatique des véhicules par les collectivités territoriales ou leurs groupements**. L'installation de radars automatiques par les collectivités territoriales et leurs groupements serait subordonnée à un accord de l'autorité compétente de l'État, pris après avis de la commission départementale de sécurité routière. Elle a également inscrit dans la loi les critères pris en compte dans la décision afin d'assurer une implantation cohérente des appareils sur l'ensemble du domaine routier. De manière à garantir une certaine fluidité avec les systèmes de traitement des radars existants, elle a précisé que les appareils installés par les collectivités devront être compatibles avec les traitements de données existants ;

– en deuxième lieu, elle a **défini les modalités de mise en œuvre du traitement informatique afin d'assurer le traitement des constatations effectuées par ces appareils** : les collectivités et leurs groupements pourront **recourir à leurs propres traitements automatisés de données** afin d'assurer le traitement des constatations effectuées par les appareils qu'ils auraient installés, mais également **conventionner avec l'État ou d'autres collectivités** territoriales ou groupements afin de déployer des dispositifs communs ;

– en troisième lieu, elle a précisé que les agents de police municipale, les gardes champêtres des communes, de leurs groupements et des départements ainsi que certains agents des polices parisiennes sont autorisés à traiter les constatations effectuées par ces appareils sur le territoire de leur collectivité et à consulter les traitements de données à caractère personnels afférents.

Elle a, enfin, prévu l'application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

#### *b. Les modifications apportées par le Sénat en séance publique*

À l'initiative des rapporteurs de la commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a intégralement réécrit l'article 10 du projet

de loi au cours de l'examen en séance publique, supprimant ainsi la majorité des précisions apportées en commission des Lois.

La rédaction adoptée par le Sénat **conserve le principe**, introduit en commission, **selon lequel seules les collectivités territoriales et leurs groupements gestionnaires de voirie pourront installer des radars automatiques**. Cet encadrement du champ d'application du dispositif fait écho à l'avis du Conseil d'État, qui relevait que le dispositif initial ne ciblait pas ces seules collectivités et groupements, pouvant conduire à reconnaître la nouvelle compétence à l'ensemble des collectivités, y compris en dehors des routes dont elles sont gestionnaires <sup>(1)</sup>.

Il convient toutefois de noter que la rédaction issue de la séance publique ne précise plus que ces radars doivent être installés sur le domaine routier des collectivités. Ce faisant, l'article 10 serait applicable aux régions bénéficiant de la simple mise à disposition – et non d'un transfert – de voies du réseau routier national non concédé en application de l'article 6.

La procédure d'installation des radars a été modifiée : elle relèvera des collectivités, après avis favorable du préfet et consultation préalable de la commission départementale de la sécurité routière, sur la base d'une étude d'accidentalité.

Les conditions de dépôt des demandes d'installation par les collectivités et leurs groupements, ainsi que les modalités d'instruction de ces demandes, sont renvoyées à un décret simple.

L'article 10 adopté en séance publique précise également que les modalités de traitement des constatations effectuées par les radars installés par les collectivités et leurs groupements sont alignées sur celles prévues pour les appareils installés par l'État, supprimant ainsi les précisions qu'avait apportées la commission des Lois sur ce sujet.

Enfin, un sous-amendement du Gouvernement à l'amendement des rapporteurs est venu supprimer l'application de l'article 10 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, où le droit de l'immatriculation des véhicules relève de la compétence de ces collectivités.

#### **4. La position de la Commission**

Outre deux amendements rédactionnel et de précision de votre rapporteur, la Commission a précisé, par un amendement de Mme Nathalie Sarles sous-amendé

---

(1) Avis du Conseil d'État sur le présent projet de loi, point 23, page 16.

par votre rapporteur M. Bruno Questel, que **l'installation de radars par les collectivités devrait se faire en prenant en compte les appareils déjà implantés.**

\*

\* \*

### *Article 11*

(art. L. 4316-12 [nouveau] du code des transports et art. L. 2132-10 du code général de la propriété des personnes publiques)

## **Renforcement des sanctions sur le domaine public fluvial**

Adopté par la Commission avec modifications
---

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article renforce le régime de sanctions en cas de manquement à la législation relative au domaine public fluvial :

– il supprime le plafonnement à 1 500 euros de la majoration de la redevance de prise et de rejet d'eau (« redevance hydraulique »), en cas d'irrégularité concernant des ouvrages de prise et de rejet d'eau, en introduisant à cet effet, dans le code des transports, un nouvel article L. 4316-12 ;

– il assortit la méconnaissance de l'interdiction prévue à l'article L. 2132-1 du code général de la propriété des personnes publiques relative aux dépôts et dégradations du domaine public fluvial de sanctions consistant en une amende de 150 à 12 000 euros et en une remise en état des lieux.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi de finances pour 2019 a supprimé la taxe hydraulique, qui a été remplacée par une redevance hydraulique, mentionnée à l'article L. 4316-1 du code des transports et régie par voie réglementaire.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a souhaité garantir la proportionnalité des sanctions en cas de manquements portant sur des ouvrages de prise et de rejet d'eau, à travers :

– la suppression du caractère immédiat de ces sanctions ;

– la limitation du montant global des sanctions prononcées en cas de tels manquements, dans l'hypothèse d'un cumul de sanctions ;

– l'enrichissement des critères pris en compte par l'administration pour fixer le montant de la majoration de la redevance hydraulique.

## ➤ **La position de la Commission**

Outre deux amendements rédactionnel et de précision, la Commission a :

- rétabli le caractère immédiat de la sanction, supprimé par le Sénat ;
- supprimé le plafonnement à 1 500 euros de la majoration de la redevance hydraulique en cas de rejets sédimentaires non autorisés ;
- rétabli les critères figurant dans le projet de loi initial pour la fixation du montant de la majoration de la redevance.

### **1. L'état du droit**

#### ***a. La majoration plafonnée de la redevance hydraulique en cas de manquement***

Établissement public à caractère administratif, Voies navigables de France (VNF) assure, en application de l'article L. 4311-1 du code des transports, la gestion d'environ 6 700 kilomètres de voies navigables pour assurer le développement du transport fluvial.

Parmi les ressources de VNF, mentionnées à l'article L. 4316-1 du code des transports, figure le produit des redevances de prise et de rejet d'eau (également appelée « redevance hydraulique »). Le montant annuel de cette redevance en 2020 s'est établi à 126,2 millions d'euros, soit plus de 21 % des ressources de l'établissement, d'un montant de 587,9 millions d'euros cette même année <sup>(1)</sup>.

Cette redevance, créée par un décret du 13 décembre 2019 <sup>(2)</sup>, s'est substituée à l'ancienne taxe hydraulique, supprimée par la loi de finances pour 2019 <sup>(3)</sup>.

Régie par les articles R. 4316-1 à R. 4316-10-1 du code des transports, elle est due par les titulaires de titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public fluvial confié à VNF qui implantent ou exploitent des ouvrages destinés à la prise ou au rejet d'eau, ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou évacuer de l'eau sur le domaine public fluvial.

Lorsque ces ouvrages sont irrégulièrement installés (c'est-à-dire sans titre d'utilisation ou d'occupation) ou font l'objet d'une modification induisant une augmentation du volume susceptible d'être prélevé ou rejeté sans que le titre n'ait été modifié en ce sens, ou en cas de rejets sédimentaires sans autorisation, la redevance hydraulique fait l'objet d'une majoration, ainsi qu'il ressort de

---

(1) VNF, [Rapport d'activité 2020](#) – Le fluvial, résilient et agile, page 18.

(2) Décret n° 2019-1356 du 13 décembre 2019 relatif aux redevances de prise et de rejet d'eau dans le domaine public fluvial confié à Voies navigables de France.

(3) Article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

l'article R. 4316-8 du code des transports. Toutefois, cette majoration est soumise à un double plafonnement :

- elle ne peut excéder 100 % des sommes érudées ;
- elle ne peut, comme toute sanction contraventionnelle fixée en conséquence par voie réglementaire, excéder 1 500 euros <sup>(1)</sup>.

Ce plafonnement de la majoration de la redevance hydraulique réduit substantiellement la portée de cette sanction et son caractère dissuasif. Il ressort ainsi de l'étude d'impact <sup>(2)</sup> que le plafond de 1 500 euros « *est d'un montant dérisoire comparé au rendement de la redevance et ne permet pas une gestion optimale du domaine public* ».

À titre de comparaison, en matière de stationnement sans autorisation sur le domaine public fluvial, la majoration de 100 % de la redevance d'occupation domaniale, prévue par la loi à l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques, n'est pas plafonnée par référence au montant maximal contraventionnel prévu par le code pénal. Une telle majoration a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dans une décision du 27 septembre 2013 <sup>(3)</sup>.

#### ***b. L'absence de sanction en cas de dépôt ou dégradation du domaine public fluvial***

L'absence de caractère dissuasif de la législation visant à protéger le domaine public fluvial ressort également de l'interdiction de procéder à des dépôts et de se livrer à des dégradations sur ce domaine ainsi que sur les chemins de halage et francs bords, sur les fossés et ouvrages d'art, sur les arbres qui les bordent et sur les matériaux destinés à leur entretien.

Prévue à l'article L. 2132-10 du code général de la propriété des personnes publiques, cette interdiction n'est en effet pas assortie de sanction, ce qui ne permet pas d'assurer son respect.

## **2. Les dispositions initiales du projet de loi**

Tirant les conséquences de l'inadéquation des dispositions en vigueur pour protéger et gérer le domaine public fluvial de manière optimale, l'article 11 vise à renforcer les sanctions en la matière.

---

(1) Aux termes du 5° de l'article 131-13 du code pénal, ce montant peut toutefois être porté à 3 000 euros en cas de récidive, lorsque le règlement le prévoit.

(2) Étude d'impact du présent projet de loi, page 123.

(3) Conseil constitutionnel, décision QPC n° 2013-341 du 27 septembre 2013, M. Smaïn Q et autre.

***a. La suppression du plafond de la majoration de la redevance hydraulique***

En premier lieu, Le I de l'article 11 créé un nouvel article L. 4316-12 dans le code des transports permettant de supprimer le plafond contraventionnel de la majoration de la redevance hydraulique.

Cet article L. 4316-12 du code des transports reprend ainsi, pour l'essentiel, les dispositions de l'article R. 4316-8, en prévoyant, pour les installations sans titre et celles n'ayant pas notifié l'augmentation de leur volume prélevable ou rejetable, le paiement immédiat de la redevance hydraulique, majorée dans la limite de 100 % des sommes éludées.

En revanche, l'introduction de cette majoration dans la loi permet de supprimer sa limitation contraventionnelle à 1 500 euros résultant de l'article 131-13 du code pénal.

Le montant exact de la majoration est ensuite fixé par l'administration, qui devra tenir compte des circonstances et du contexte, c'est-à-dire de la gravité du manquement et de la situation économique de son auteur.

***b. La création d'une sanction au titre du dépôt ou de dégradations du domaine public fluvial***

En second lieu, le II de l'article 11 complète l'article L. 2132-10 du code général de la propriété des personnes publiques afin d'assortir de sanctions administratives l'interdiction de dépôt et de dégradation du domaine public fluvial prévue à cet article :

- une amende allant de 150 à 12 000 euros ;
- une obligation de remise en état des lieux ou de financement de la remise en état réalisée par l'administration.

Il s'agit du même régime de sanction que celui prévu à l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques en cas de manquement à l'obligation d'enlever les objets pouvant faire obstacle au bon usage du domaine public fluvial, dont la constitutionnalité a été reconnue par le Conseil d'État dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité <sup>(1)</sup>.

**3. Les modifications apportées par le Sénat**

Outre un amendement rédactionnel de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a modifié le dispositif initial sur quatre points, qui concernent tous le dispositif de majoration de la redevance hydraulique dans l'objectif de renforcer la proportionnalité de la sanction :

---

(1) Conseil d'État, 8<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> chambres réunies, 12 mars 2021, [n° 448007](#).

– à l’initiative de ses rapporteurs, elle est revenue sur le caractère immédiat de cette sanction ;

– à l’initiative de ses rapporteurs et du rapporteur pour avis au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable M. Daniel Guéret, elle a limité le montant global des sanctions susceptibles d’être prononcées en cas de manquement aux dispositions en matière d’ouvrages de prise et de rejet d’eau. À ce titre, l’administration devra veiller à ce que le montant global des sanctions susceptibles d’être infligées ne dépasse pas le montant le plus élevé des sanctions encourues.

Il s’agit de la transposition, dans la loi, de la réserve d’interprétation formulée dans la décision du 27 septembre 2013 précitée, le Conseil constitutionnel considérant que *« lorsque deux sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu’en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l’une des sanctions encourues »* et *« qu’il appartient donc aux autorités administratives compétentes de veiller au respect de cette exigence »* ;

– à l’initiative de ses rapporteurs, elle a précisé que devront être prises en compte, pour la fixation du montant de la majoration, l’intentionnalité du manquement et les éventuelles manœuvres frauduleuses ou de dissimulation ;

– à l’initiative de ses rapporteurs et de M. Daniel Guéret, le critère de modulation de la majoration lié à la situation économique de l’auteur du manquement a été remplacé par celui, plus large, de la prise en compte de sa situation individuelle.

#### **4. La position de la Commission**

Outre deux amendements rédactionnel et de précision de votre rapporteur, la Commission a modifié l’article 11 :

– à l’initiative de votre rapporteur et de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, afin de rétablir le caractère immédiat – qui ne signifie pas automatique, l’occupation irrégulière du domaine public fluvial devant être constatée – de la sanction, supprimé par le Sénat. Il n’est en effet pas pertinent que cette majoration s’applique lors de l’exigibilité annuelle de la redevance hydraulique ;

– à l’initiative de votre rapporteur, afin de supprimer le plafonnement à 1 500 euros de la majoration de la redevance en cas de rejets sédimentaires non autorisés qui s’applique aujourd’hui en application de l’article R. 4316-8 du code des transports ;

– à l’initiative de votre rapporteur, afin de rétablir les trois critères figurant dans le projet de loi initial pour la fixation du montant de la majoration de la

redevance – prise en compte des circonstances, de la gravité du manquement et de la situation économique de son auteur ;

– à l’initiative de votre rapporteur, pour supprimer la transposition de la réserve d’interprétation du Conseil constitutionnel relative au montant global des sanctions, puisque le principe constitutionnel de proportionnalité des peines s’impose sans qu’il soit nécessaire d’y faire explicitement référence dans la loi.

\*

\* \*

*Article 11 bis (nouveau)*

(art. L. 2124-7 du code général de la propriété des personnes publiques)

**Convention d’aménagement, d’entretien et d’exploitation du domaine public fluvial de l’État par une collectivité territoriale ou un groupement**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par deux amendements identiques CL1536 de votre rapporteur et CL1535 du Gouvernement, permet à l’État de conclure, avec une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, une convention ayant pour objet l’aménagement, l’entretien et l’exploitation de son domaine public fluvial.

Cette convention, conclue pour une durée d’au plus soixante-dix ans et à titre gratuit, autorise la collectivité territoriale ou le groupement à percevoir les produits de l’exploitation du domaine. Elle leur confère un droit réel sur les ouvrages, sur les constructions et sur les installations qu’ils réalisent pour l’exercice des missions prévues par la convention.

La convention est ensuite approuvée, selon le cas par arrêté, pris après avis de Voies navigables de France, du ministre chargé des transports ou du ministre chargé de l’environnement ou par arrêté conjoint des deux ministres. Elle est approuvée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et de l’environnement lorsqu’elle a pour objet l’aménagement, l’entretien et l’exploitation du domaine relevant conjointement de leur compétence.

\*

\* \*

### CHAPITRE III

## La lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité

### Article 12

(art. L. 131-4 et L. 131-6-1 [nouveau] du code de l'environnement)

## Réforme de la gouvernance de l'ADEME et délégation d'une partie des fonds « chaleur » et « économie circulaire » aux régions

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 12 du projet de loi initial prévoit, d'une part, une représentation des EPCI-FP au conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), aussi appelée Agence de la transition écologique. Il vise, d'autre part, à déléguer une partie des fonds « chaleur » et « économie circulaire » aux régions volontaires ayant conclu avec l'agence une convention de transition énergétique régionale.

### ➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 12 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a ajouté le délégué général de l'ANCT à la liste des membres du conseil d'administration de l'ADEME.

### ➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a précisé que les représentants des collectivités territoriales et des EPCI-FP représentent au moins de 20 % des membres du conseil d'administration de l'agence.

Il a également prévu une délégation d'au moins 20 % des fonds « chaleur » et « économie circulaire » aux régions et a enrichi le contenu de la convention de transition énergétique régionale.

### ➤ La position de la Commission

À l'exception de modifications d'ordre rédactionnel, la Commission a adopté l'article 12 dans sa **rédaction issue du projet de loi initial**.

## 1. L'état du droit

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a été créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990. Il s'agit, en application de l'article L. 131-3 du code de l'environnement, d'un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC). Seul le législateur peut donc fixer et modifier ses règles constitutives, en vertu de l'article 34 de la Constitution.

L'agence est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'environnement, de l'énergie et de la recherche <sup>(1)</sup>.

### Missions de l'ADEME

L'ADEME exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants :

- la prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;
- la prévention de la production de déchets, dont la lutte contre le gaspillage alimentaire, la gestion des déchets, la transition vers l'économie circulaire, la protection des sols et la remise en état des sites pollués ;
- le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ;
- la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;
- le développement des technologies propres et économes ;
- la lutte contre les nuisances sonores ;
- la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation au changement climatique.

*Source : II de l'article L. 131-3 du code de l'environnement.*

#### a. Composition du conseil d'administration de l'ADEME

L'article L. 131-4 encadre la composition du conseil d'administration de l'agence, qui doit comprendre :

- des représentants de l'État et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- un député et un sénateur ;
- des représentants de collectivités territoriales ;
- des personnalités qualifiées, des représentants d'associations de protection de l'environnement agréées et des représentants de groupements professionnels intéressés ;

---

(1) Article R. 131-1 du code de l'environnement.

– des représentants du personnel.

La partie réglementaire du code de l'environnement fixe la composition du conseil d'administration. Ainsi, l'article R. 131-4 fixe à vingt-sept le nombre de ses membres. Outre les deux parlementaires prévus dans la loi, qui sont désignés par leurs assemblées respectives, le conseil d'administration comprend :

– neuf représentants de l'État nommés par décret, proposés par le ministre chargé de l'énergie, le ministre chargé de la recherche, le ministre chargé de l'industrie, le ministre chargé du logement, le ministre chargé de l'agriculture, le ministre chargé du budget et le ministre de l'intérieur ;

– le délégué interministériel au développement durable ;

– le directeur général de l'ANCT ;

– cinq personnalités qualifiées ou représentants d'associations de protection de l'environnement agréées ou représentants de groupements professionnels intéressés ;

– six représentants des salariés élus par ces mêmes salariés ;

– trois représentants des collectivités territoriales.

En l'état du droit, les trois représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration de l'ADEME représentent donc 11 % des ses membres.

Le conseil d'administration de l'ADEME est notamment chargé de fixer, par ses délibérations, « *les conditions générales d'attribution de subventions ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées* »<sup>(1)</sup>. Tel est le cas des deux principaux fonds gérés par l'ADEME, les fonds « chaleur » et « économie circulaire ».

#### ***b. Les fonds « chaleur » et « économie circulaire » de l'ADEME***

Les aides octroyées par l'ADEME sont principalement versées *via* les fonds « chaleur » et « économie circulaire », créés l'un et l'autre en 2009.

Le fonds « chaleur » est un dispositif de soutien aux énergies renouvelables qui finance des projets de production et de distribution de chaleur renouvelable. Les aides versées au titre du fonds se sont élevées à 350 millions d'euros en 2020<sup>(2)</sup>.

---

(1) Article R. 131-9 du code de l'environnement.

(2) Rapport annuel 2020 de l'ADEME, 52 histoires de transition écologique.

### **Le fonds « chaleur »**

Le fonds « chaleur » est le principal outil pour accompagner la généralisation de la chaleur renouvelable en dehors du secteur des particuliers, principalement par des aides aux investissements.

Le fonds chaleur finance des projets de production de chaleur essentiellement à partir de la biomasse, de la géothermie, du solaire et de la récupération de chaleur fatale, tout en garantissant un prix inférieur à celui de la chaleur issue d'énergies conventionnelles. Il soutient également la création ou l'extension de réseaux de chaleur alimentés majoritairement à partir de sources renouvelables ou de récupération. Le fonds chaleur a permis, sur la période 2009-2020, la réalisation de plus de 5 883 opérations d'investissement pour une production totale d'environ 34,4 térawatt-heure d'énergie renouvelable et de récupération pour un investissement de 9,39 milliards d'euros.

*Source : projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2022.*

Le fonds « économie circulaire » est quant à lui un instrument important de la politique de traitement des déchets, qui finance des opérations de lutte contre le gaspillage et de développement de l'économie circulaire. Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, « *il a été doté de 1,6 milliard d'euros depuis 2009* » et ses crédits atteignent, pour 2021, « *360 millions d'euros* ». Selon le rapport d'activité de l'ADEME pour l'année 2020 <sup>(1)</sup>, les projets soutenus par le fonds depuis sa création ont permis d'éviter 1,5 million de tonnes de déchets, soit l'équivalent de 125 000 camions-poubelles.

### **Le fonds « économie circulaire »**

Le fonds « économie circulaire » est utilisé pour soutenir la politique de prévention et de valorisation des déchets et favoriser le développement de l'économie circulaire. Il finance des opérations de recherche et de développement, de communication ainsi que des soutiens à la mise en place de plans et programmes de prévention et des investissements.

*Source : projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2022.*

## **2. Les dispositions initiales du projet de loi**

### ***a. Modification de la composition du conseil d'administration de l'ADEME***

Le 1° du I de l'article 12 modifie la composition du conseil d'administration de l'ADEME. Il précise ainsi, à l'article L. 131-4 du code de l'environnement, qu'outre des représentants des collectivités territoriales, le conseil d'administration de l'agence inclut des représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette modification entre en vigueur à l'expiration des mandats en cours des représentants des collectivités territoriales.

---

(1) Ibid.

Au cours de l'examen du projet de loi en séance publique au Sénat, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales Mme Jacqueline Gourault a annoncé que le Gouvernement entendait créer un siège supplémentaire spécifique aux EPCI par voie réglementaire, qui s'ajouterait aux trois sièges aujourd'hui attribués aux représentants des collectivités territoriales.

***b. Délégation aux régions d'une partie des fonds « chaleur » et « économie circulaire »***

Alors que la région est chef de file en matière d'énergie et que l'article 5 du projet de loi initial prévoit de la rendre chef de file en matière de coordination et d'animation d'économie circulaire, il est apparu nécessaire de renforcer les moyens d'action de ce niveau de collectivité dans ces domaines.

Aussi, le 2° du I de l'article 12 du projet de loi initial modifie l'article L. 131-6 du code de l'environnement afin de préciser que l'ADEME **délègue aux régions**, à leur demande <sup>(1)</sup>, **l'attribution de subventions et de concours financiers en matière de transition énergétique et d'économie circulaire**. Sont conclues pour ce faire des conventions de transition énergétique régionales qui définissent le montant des financements délégués aux régions, les critères d'attribution des aides, les objectifs à atteindre ainsi que le règlement des charges afférentes à ces délégations.

Selon l'étude d'impact, la délégation annuelle aux régions sera d'un montant de 70 millions d'euros pour le « fonds chaleur » et de 30 millions d'euros pour le « fonds économie circulaire ».

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

***a. Les modifications apportées par la commission des Lois du Sénat***

Si le Sénat a approuvé le principe d'une représentation des EPCI-FP au conseil d'administration de l'ADEME ainsi que celui d'une délégation aux régions de l'octroi d'aides et de subventions, il a intégralement réécrit l'article 12 au cours de son examen en commission des Lois.

**i. Modification de la composition du conseil d'administration de l'ADEME**

La commission des lois du Sénat a explicitement précisé, à l'initiative de ses rapporteurs, que la présence au conseil d'administration de l'ADEME d'un représentant des EPCI-FP s'ajouterait à celle des trois représentants des collectivités territoriales.

---

(1) Le caractère volontaire de la délégation tient compte de l'avis du Conseil d'État qui a estimé que le caractère obligatoire, prévu dans la version du texte qui lui avait été transmise, ne pouvait être retenu car il revenait à un transfert de compétence.

ii. Délégation aux régions des fonds « chaleur » et « économie circulaire »

S'agissant de la délégation aux régions d'une partie des fonds « chaleur » et « économie circulaire », la commission des Lois du Sénat a inséré ces dispositions au sein d'un nouvel article L. 131-6-1 du code de l'environnement, à l'initiative de ses rapporteurs et de M. Daniel Guéret, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Ce dispositif diffère sur trois points de la rédaction initiale du projet de loi :

– tout d'abord, il précise que la délégation aux régions peut être totale ou partielle ;

– ensuite, il fixe un quantum minimum d'un cinquième, soit 20 %, de délégation des fonds. Cela correspond à l'intention affichée par le Gouvernement dans l'étude d'impact du projet de loi <sup>(1)</sup> ;

– enfin, il dispose que la convention de transition énergétique régionale fixe, outre le montant du financement délégué et les modalités de règlement des charges afférentes, la durée de la délégation ainsi que les orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre de ces programmes.

***b. Les modifications apportées par le Sénat en séance publique***

Le Sénat a adopté deux amendements identiques de M. Joël Bigot et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ainsi que de M. Guillaume Gontard et des membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires prévoyant que les représentants des collectivités territoriales et le représentant des EPCI-FP doivent représenter au moins 20 % du conseil d'administration de l'ADEME, contre 11 % actuellement – 15 % environ en tenant compte de l'engagement gouvernemental d'attribuer un siège supplémentaire au représentant des EPCI-FP.

**4. La position de la Commission**

À l'exception de modifications d'ordre rédactionnel, la Commission a adopté **deux amendements de votre rapporteur rétablissant l'article 12 dans sa rédaction issue du projet de loi initial**. L'article 12 prévoit ainsi :

– qu'outre des représentants des collectivités territoriales, le conseil d'administration de l'agence inclut des représentants des EPCI-FP – avec l'engagement du Gouvernement d'octroyer aux représentants des EPCI-FP un siège supplémentaire par rapport aux trois sièges aujourd'hui attribués aux collectivités ;

– que l'ADEME délègue aux régions, à leur demande, l'attribution de subventions et de concours financiers en matière de transition énergétique et d'économie circulaire, sans préciser, comme l'a fait le Sénat, le montant des fonds

---

(1) Il convient toutefois de noter qu'en tenant compte du doublement du fonds « économie circulaire » prévu par le plan de relance pour 2021 et pour 2022, les 30 millions d'euros de ce fonds que le Gouvernement entend déléguer aux régions représentent, pour ces deux années, un dixième du fonds.

délégués – la rédaction du Sénat laissant de surcroît penser qu’il serait possible de confier à chaque région 20 % de l’ensemble des crédits de l’agence, ce qui est en pratique impossible.

*Article 12 bis A (nouveau)*

(art. L. 321-1 du code de la construction et de l’habitation)

**Représentation des régions au conseil d’administration de l’Agence nationale de l’habitat**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par un amendement CL1076 de votre rapporteur, modifie la composition du conseil d’administration de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH) en prévoyant une représentation de Régions de France, aux côtés de l’Assemblée des départements de France, de l’Assemblée des communautés de France, de France urbaine et de l’Association des maires de France, déjà représentés au sein du conseil d’administration de l’agence.

\*

\* \*

*Article 12 bis*

(art. 78 et intitulé du chapitre VII du titre II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles)

**Transfert aux régions de la fonction comptable de la gestion des fonds structurels et d’investissement européens**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 12 *bis*, introduit par le Sénat, transfère aux régions la fonction comptable de la gestion des fonds structurels et d’investissement européens pour la période de programmation 2021-2027.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 2 de l’ordonnance n° 2020-1504 du 2 décembre 2020<sup>(1)</sup> a modifié l’article 78 de la loi MAPTAM, afin de proroger, pour la période de programmation

---

(1) Ordonnance n° 2020-1504 du 2 décembre 2020 prorogeant et adaptant les conditions de gestion des programmes européens de la politique de cohésion et des affaires maritimes et de la pêche.

2021-2027, les dispositions par lesquelles l'État a confié aux régions la gestion des fonds structurels et d'investissement européens pour la programmation 2014-2020.

### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

#### **1. L'état du droit**

L'article 78 de la loi MAPTAM confie aux régions la gestion des fonds structurels et d'investissement européens pour les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027.

La fonction comptable de ces fonds, qui a remplacé la fonction d'autorité de certification qui existait pour le programme 2014-2020 <sup>(1)</sup>, correspond, en application de l'article 76 du règlement européen du 24 juin 2021 <sup>(2)</sup>, à :

– l'établissement et la présentation des demandes de paiement à la Commission européenne ;

– l'établissement et la présentation des comptes et la confirmation de leur exhaustivité, de leur exactitude et de leur véracité ainsi que l'enregistrement électronique de tous les éléments des comptes ;

– la conversion en euros des montants des dépenses effectuées dans une autre devise sur la base du taux de change comptable mensuel de la Commission.

Au titre de la programmation 2021-2027, l'article 72 du règlement européen du 24 juin 2021 précité prévoit que « *l'État membre peut confier la fonction comptable [...] à l'autorité de gestion ou à un autre organisme* ».

Actuellement, la fonction d'autorité de certification, au titre de la programmation 2014-2020, est exercée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

---

(1) Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

(2) Règlement (UE) n° 2021/1060 du Parlement et du conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs et du Gouvernement, la commission des Lois du Sénat a modifié l'article 78 de la loi MAPTAM afin de confier aux régions, conformément à la possibilité ouverte par le règlement européen du 24 juin 2021 précité, la fonction comptable de la gestion des fonds structurels et d'investissement européens pour la période de programmation 2021-2027.

## 3. La position de la Commission

À l'exception d'un amendement rédactionnel de votre rapporteur, la Commission a adopté l'article 12 *bis* sans autre modification.

\*  
\* \*

### *Article 12 ter (supprimé)*

(art. L. 112-1-1 et L. 112-1-2 du code rural et de la pêche maritime)

### **Modification de la composition des commissions départementale et territoriale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 12 *ter*, introduit par le Sénat, modifie la composition de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) en prévoyant une proportion minimale de 50 % de représentants des collectivités et de leurs groupements.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 196 de la loi Climat et résilience a supprimé l'exception en vertu de laquelle la CDPENAF ne pouvait pas demander à être consultée sur les projets de plans locaux d'urbanisme pour des communes comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé après la promulgation de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

#### ➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 12 *ter*.

## 1. L'état du droit

L'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime institue, dans chaque département, une commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. L'article L. 112-1-2 institue une commission territoriale similaire en Corse.

Présidées par le préfet du département, ces commissions regroupent des représentants :

- de l'État ;
- des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- des professions agricole et forestière ainsi que des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale ;
- des propriétaires fonciers ;
- des notaires ;
- des associations agréées de protection de l'environnement ;
- des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs.

La composition exacte de ces commissions est ensuite fixée par voie réglementaire, à l'article D. 112-1-11 pour les commissions départementales et à l'article D. 112-1-11-3 pour la Corse. En application de ces articles et bien que pouvant légèrement varier selon les collectivités, **les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent généralement entre un quart et un tiers des membres de ces commissions.**

Créées par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, elles ont pour mission d'éclairer les élus dans leur prise de décisions en matière de documents et d'autorisations d'urbanisme.

Elles peuvent ainsi être consultées sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de l'artificialisation de ces espaces. Dans ce cadre, elles émettent, des avis sur l'opportunité de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elles peuvent également demander à être consultées sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme.

Elles constituent ainsi un outil de dialogue local pour lutter contre l'artificialisation des terres.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de Mmes Claudine Thomas et Sylvie Vermeillet, la commission des Lois du Sénat a modifié, à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, la composition des CDPENAF en prévoyant une **proportion minimale de 50 % des représentants des collectivités et de leurs groupements**.

En séance publique, un amendement de coordination des rapporteurs de la commission des Lois a étendu cette règle à la commission territoriale de Corse en modifiant, pour ce faire, l'article L. 112-1-2 du même code.

## 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et de M. Hervé Saulignac, la Commission a **supprimé l'article 12 ter introduit par le Sénat**.

La Commission a ainsi considéré que renforcer le poids des collectivités territoriales et de leurs groupements en attribuant au moins 50 % des sièges à leurs représentants conduirait à amoindrir la représentation des autres acteurs, alors même qu'ils sont déjà fortement représentés au sein des CDPENAF, leurs représentants constituant généralement entre un quart et un tiers des membres de ces commissions.

\*

\* \*

### Article 13

(art. L. 414-1, L. 414-2 et L. 414-3 du code de l'environnement ; art.1395 E du code général des impôts)

### **Transfert de la compétence de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, inscrit dans le projet de loi initial, a pour objectif de décentraliser les compétences de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles L. 414-2 et L. 414-2 du code de l'environnement ont été créés par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Leur rédaction actuelle est issue de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ces articles prévoient respectivement les modalités de désignation et de gestion des sites Natura 2000.

L'article L. 414-3 du code de l'environnement, dans sa version actuelle, provient de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives. Cet article définit les formes des « contrats Natura 2000 » pouvant être conclus entre les titulaires de droits réels et personnels et l'autorité administrative.

L'article 1395 E du code général des impôts a été créé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Sa rédaction actuelle est issue de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Cet article définit les modalités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Deux amendements ont été introduits en commission sur proposition de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ils visent à renforcer la compétence des régions dans les processus de désignation des sites Natura 2000, aujourd'hui du ressort de l'autorité administrative. En séance publique, trois amendements impliquant les départements dans la phase de création d'un site Natura 2000 ont été adoptés.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté plusieurs modifications à l'article 13. Elle a supprimé la possibilité, pour les conseils régionaux et départementaux, de présenter à l'autorité administrative un projet de proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation ou de désignation d'une zone de protection spéciale. Elle a par ailleurs rendu obligatoire la consultation du conseil régional pour la désignation de ces sites lorsqu'ils sont exclusivement terrestres. Enfin, elle a prévu que lorsque le périmètre d'un site Natura 2000 inclut en tout ou partie des terrains relevant du ministère chargé de la défense, les compétences en matière de gestion et de consultation des conseils régionaux soient exercées conjointement avec l'autorité militaire.

---

## 1. L'état du droit

Depuis le sommet de Rio en 1992, l'Union européenne s'est engagée à enrayer la perte de biodiversité sur ses territoires en créant un réseau de sites

écologiques nommé Natura 2000. Avec plus de 23 700 sites terrestres et marins, il s'agit du plus vaste réseau de sites protégés au monde. Le réseau français représente 7,03 millions d'hectares et compte 1 755 sites, dont 1 352 zones spéciales de conservation désignées au titre de la directive « Habitats » et 403 zones de protection spéciale désignées au titre de la directive « Oiseaux », soit respectivement 13 % de la surface terrestre et 35 % de la zone économique exclusive métropolitaine.

Ce réseau est fondé sur la mise en application de deux directives européennes :

– la directive dite « Oiseaux » 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (qui a recodifié la directive initiale du 2 avril 1979), qui a pour objet la conservation de toutes les espèces d'oiseaux sauvages et définit les règles encadrant leur protection, leur gestion et leur régulation. Ces espèces sont protégées dans des sites Natura 2000 qualifiés de « zones de protection spéciale » (ZPS) ;

– la directive dite « Habitats » 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Ses annexes I et II listent les types d'habitats naturels et les espèces animales et végétales dont la conservation nécessite la désignation de sites Natura 2000 qualifiés de « zones spéciales de conservation » (ZSC).

Ces deux directives imposent à chaque État membre d'identifier sur son territoire ces sites d'intérêt communautaire, représentatifs de la biodiversité européenne. En France, ces deux directives sont transposées aux articles L. 414-1 et suivants et R. 414-1 et suivants du code de l'environnement. La désignation des sites est donc une responsabilité de l'État.

#### ***a. La sélection des sites Natura 2000***

L'article L. 414-1 du code de l'environnement prévoit que le préfet, départemental ou maritime, est l'autorité compétente pour la désignation, l'inscription ou la modification d'une zone spéciale de conservation ou d'une zone de protection spéciale auprès de la Commission européenne, dans le cadre d'une procédure de désignation d'un site Natura 2000.

Néanmoins, selon le même article, toute proposition de désignation, d'inscription ou de modification d'une zone spéciale de conservation ou de protection spéciale doit être soumise à la consultation des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Cela n'inclut pas, à l'heure actuelle, les conseils régionaux. L'article L. 414-1 précise que l'autorité administrative ne peut s'éloigner des avis rendus lors de la consultation, favorables ou non, sauf par une décision motivée. La désignation formelle des sites Natura 2000 se traduit ensuite par un arrêté ministériel et une notification à la Commission européenne.

### ***b. La gouvernance des sites Natura 2000***

La gestion d'un site Natura 2000 se fait à travers un comité de pilotage (Copil) qui définit le document d'objectifs (DOCOB), fixant les objectifs et les moyens de protection du site.

L'article R. 414-8 du code de l'environnement stipule que la composition du Copil est arrêtée par le préfet au regard de la localisation du site Natura 2000. Le comité de pilotage comprend deux catégories de membres : des membres de droit et des personnes de droit public ou de droit privé pouvant y être intégrées par le préfet. L'article L. 414-2 du code de l'environnement précise que le comité comprend de droit les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site Natura 2000.

Les représentants des collectivités territoriales et leurs groupements désignent parmi eux le président du Copil ainsi que la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration du DOCOB et de l'animation nécessaire à sa mise en œuvre. À défaut, l'article L. 414-2 du code de l'environnement indique que la présidence du Copil ainsi que l'élaboration du DOCOB et l'animation nécessaire à sa mise en œuvre sont assurées par l'autorité administrative.

Le DOCOB établi par le comité de pilotage définit les orientations de gestion, les mesures de conservation, de prévention de la détérioration et de rétablissement dans un état favorable des habitats et des espèces, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. Le DOCOB est soumis à l'approbation du préfet qui peut, s'il estime que le document élaboré ne permet pas d'atteindre les objectifs qui ont présidé à la création du site, en demander la modification.

### ***c. Les contrats Natura 2000***

L'article L. 414-3 du code de l'environnement prévoit que le document d'objectifs se décline ensuite dans des contrats conclus avec le préfet, dans le cadre duquel les aides de l'État sont apportées aux « titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces marins situés dans le site ». Ces contrats comportent un ensemble d'engagements conformes aux orientations définies par le DOCOB.

En contrepartie, la signature d'un contrat Natura 2000 donne droit à des mesures fiscales avantageuses. En particulier, les titulaires de contrats Natura 2000 bénéficient pour les terrains concernés d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs EPCI, en application de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du février 2005 relative au développement des territoires ruraux, codifié à l'article 1395 E du code général des impôts.

Le préfet s'assure du respect des engagements souscrits : des contrôles sur pièces et sur place sont menés par les services déconcentrés de l'État. Si le titulaire

d'un contrat s'oppose à un contrôle, ne se conforme pas à ses engagements ou fait de fausses déclarations, le préfet peut suspendre, réduire ou supprimer l'attribution des aides prévues au contrat ou résilier le contrat.

#### ***d. L'élaboration des études d'incidences***

Afin d'assurer la protection des espaces et des espèces et prévenir les impacts susceptibles de les affecter, un régime d'évaluation d'incidence est organisé par l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Il a pour objet de vérifier la comptabilité d'un « document de planification, programme ou projet d'activités, de travaux d'aménagements, d'installation, de manifestations ou d'interventions dans le milieu naturel » avec les objectifs de conservation des sites. L'État peut s'opposer à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RÔLES RESPECTIFS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ÉTABLIS DANS LE CADRE DE LA LÉGISLATION ACTUELLE**

<b>État</b>	<b>Collectivités territoriales</b>
Désignation des sites Natura 2000	Présidence du Copil
Autorité administrative à l'égard du site : Création du Copil, dont la présidence a vocation à être assurée par un représentant de collectivité territoriale Approbation du DOCOB par le Copil Exercice des missions des collectivités territoriales si aucune d'entre elles ne souhaite assurer son pilotage (voir colonne droite)	Élaboration du DOCOB et suivi de sa mise en œuvre
Instruction de l'évaluation des incidences des projets, travaux, aménagements, sur les enjeux de conservation des sites Natura 2000 et le contrôle de la réalisation des projets autorisés	Gestion des fonds européens (FEADER) <sup>(1)</sup>

Pour exercer les différentes missions qui lui incombent, l'État mobilise une centaine d'agents, répartis aux deux tiers dans les directions départementales des territoires (DDT) et le tiers restant dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Sur cette centaine d'agents, 75 équivalents temps plein (ETP) sont consacrés au fonctionnement des sites Natura 2000 et 25 ETP à la gestion des fonds européens issus du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En cas d'adoption du présent article du projet de loi, ces emplois seront décentralisés au profit des régions.

## **2. Le dispositif proposé**

Le présent article prévoit de décentraliser la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres et de la confier aux régions afin de les conforter dans leur rôle de chef de file pour la biodiversité, en cohérence avec leur rôle actuel d'autorité

(1) Décret n° 2015-959 du 31 juillet 2015 modifiant le dispositif Natura 2000 à la suite de la décentralisation de la gestion des fonds européens, JO du 5 août 2015, p. 13397.

de gestion des fonds européens. Pour rappel, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2015 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a alloué le rôle de chef de file en matière de biodiversité aux régions.

Cela signifie que la région doit organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de leurs compétences en matière de biodiversité. En outre, l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2015 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles donne à la région la responsabilité de gestion des fonds communautaires relatifs aux sites Natura 2000.

Cet article s'inscrit ainsi dans la continuité de ces évolutions de compétence et confie la responsabilité de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions en lieu et place des préfets de département. Cela se traduira par le transfert aux régions d'une centaine d'agents travaillant actuellement dans les DDT et dans les DREAL.

Le présent article modifie ainsi les articles L. 414-1, L. 414-2 et L. 414-3 du code de l'environnement, ainsi que l'article 1395 E du code général des impôts. En particulier, il transfère aux conseils régionaux les compétences suivantes :

- la création du comité de pilotage ;
- la présidence du comité de pilotage si aucune collectivité ne souhaite l'assurer ;
- l'approbation du document d'objectifs ainsi que son élaboration dans le cas où celui-ci ne serait pas soumis dans les délais requis par le comité de pilotage ;
- la convention conclue avec la collectivité territoriale ou le groupement chargé de procéder à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs.

Le VI de l'article L. 414-1 du code de l'environnement est également modifié pour que, dans le cas où un site Natura 2000 est entièrement inclus dans un terrain relevant du ministère de la défense, la composition du comité de pilotage soit arrêtée conjointement avec l'autorité militaire qui la présidera, en établira les objectifs et en suivra la mise en œuvre.

Un IV est ajouté à l'article L. 414-3 du code de l'environnement relatif aux contrats Natura 2000, pour transférer au président du conseil régional ou, en Corse, celui de la collectivité de Corse, la compétence de conclure des contrats avec les titulaires de droits réels, en lieu et place du préfet. En conséquence, les aides ne seront donc plus versées par l'État mais directement par la collectivité concernée.

Enfin, l'article 1395 E du code général des impôts relatif à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs

EPCI est modifié afin de permettre au président du conseil régional d'être l'autorité compétente en lieu et place du préfet pour arrêter une liste de propriétés exonérées.

L'étude d'impact précise que ces dispositions impliqueront des charges nouvelles pour les conseils régionaux qui seront compensées par le transfert de moyens humains et financiers prévus par les articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des attributions d'autorité administrative à la date du transfert. Elles donneront lieu à l'attribution pérenne d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

#### ***a. L'examen en commission***

Afin de renforcer la place de la région dans le processus de désignation des sites, la commission des lois du Sénat a adopté deux amendements. Premièrement, la commission des lois a adopté un amendement de M. Daniel Gueret (Les Républicains) qui modifie le III de l'article L. 414-1 du code de l'environnement pour prévoir que le conseil régional devra être consulté sur l'inscription et la désignation de l'ensemble des sites Natura 2000, y compris s'agissant des sites mixtes (terrestres et maritimes) ou maritimes. Malgré un avis défavorable du Gouvernement, la commission a ainsi jugé que la région devait pouvoir se prononcer sur la désignation de l'intégralité des sites Natura 2000, y compris ceux qu'elle ne se destine pas à gérer (comme les sites maritimes ou mixtes).

La commission des lois du Sénat a également adopté un amendement du même auteur qui donne la possibilité aux conseils régionaux, en plus des EPCI, de se saisir de la création d'un site Natura 2000. Ainsi, ceux-ci pourront donner leur avis avant le lancement d'une procédure de désignation ou d'inscription d'une zone spéciale de conservation auprès de la Commission européenne. Le Gouvernement s'est opposé à l'adoption de cet amendement au motif que les collectivités territoriales, dont les régions, disposent déjà de la possibilité de soumettre à l'État un projet de création ou de modification d'un site Natura 2000.

#### ***b. L'examen en séance publique***

En séance publique, trois amendements portant sur le rôle des départements dans la phase de création d'un site Natura 2000 ont été adoptés.

Un premier amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a été adopté qui vise à rendre obligatoire, lors d'une procédure de création et de délimitation du périmètre d'un site Natura 2000, l'avis des départements, au même titre que celui du conseil régional et des organes délibérants des communes et des EPCI concernés. Le Sénat a estimé que les départements exercent déjà des compétences en matière de protection de l'environnement, comme la politique des

espaces naturels sensibles, lesquels peuvent parfois se situer sur des sites Natura 2000.

Deux amendements identiques de MM. Gilbert Favreau et Philippe Mouiller (Les Républicains) et de M. Franck Menonville (Les Indépendants – République et Territoires) ont également été adoptés. Ils prévoient que pour les sites exclusivement terrestres, le département, au même titre que le conseil régional, pourra présenter à l'autorité administrative un projet de proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation ou un projet de désignation d'une zone de protection spéciale. Cette fois, il s'agit de prévoir la consultation du conseil départemental préalablement à la présentation par le conseil régional d'un projet de création de site à l'autorité compétente de l'État. Le Gouvernement a émis un avis défavorable à ces amendements au motif que les départements sont déjà associés, via les comités de pilotage, aux mesures de gestion prises par les gestionnaires de sites.

### *c. La position de la rapporteure pour avis*

La rapporteure pour avis estime que cet article va dans le sens d'une plus grande cohérence des compétences dévolues aux régions en matière de biodiversité. Une telle décentralisation devrait permettre une plus grande intégration de la politique de gestion des sites Natura 2000, conformément au rôle de chef de file exercé par les régions en matière de biodiversité. La procédure de désignation des sites au niveau national étant presque parvenue à son terme, s'agissant d'une politique commencée dans les années 1990, l'enjeu principal réside désormais dans l'animation de ces sites, pour laquelle des lacunes majeures sont souvent constatées. Le présent article en tire les conséquences, la décentralisation de la gestion des sites terrestres devant permettre une meilleure animation de ceux-ci, au plus près des territoires.

En revanche, les dispositions introduites par le Sénat ne semblent pas nécessaires dans la mesure où le conseil régional peut d'ores et déjà soumettre au préfet de département, sans formalisme imposé, un projet de création ou de modification d'un site Natura 2000. De la même manière, la consultation des départements ne se justifie pas dès lors qu'ils ne détiennent pas de compétences en matière de gestion des sites, cette compétence étant décentralisée aux régions. Les départements sont en outre déjà associés au comité de pilotage des sites Natura 2000. Par ailleurs, la désignation des sites implique de pouvoir apprécier la suffisance du réseau pour chaque type d'habitat et chaque espèce à l'échelle biogéographique au sein du territoire national, impliquant donc une fonction de coordination et de garant à ce titre à un niveau supra régional <sup>(1)</sup>. Sur le sujet d'une décentralisation qui s'appliquerait aussi aux sites Natura 2000 marins, il convient en outre de rappeler que le domaine public maritime recouvre une compétence exclusive de l'État qui n'a pas vocation à être décentralisée.

---

(1) *Étude d'impact du projet de loi relatif à la différenciation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* (2021). [https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl20-588rec-ei/pjl20-588rec-ei.html#\\_Toc75262871](https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl20-588rec-ei/pjl20-588rec-ei.html#_Toc75262871)

Plus généralement, la rapporteure pour avis rappelle qu'en matière de désignation des sites Natura 2000 et d'évaluation des incidences, la responsabilité de l'État peut être engagée au regard des règles européennes. Il est donc impératif que celui-ci conserve un rôle de premier plan dans ces procédures.

#### **4. Les modifications apportées par la commission**

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a apporté plusieurs modifications à l'article 13. La rapporteure pour avis est favorable à cet article qu'elle juge cohérent. Il prévoit la décentralisation de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions afin de conforter ces collectivités territoriales dans leur rôle de chef de file pour la biodiversité. L'amendement CD249 des rapporteurs pour avis supprime la possibilité pour les conseils régionaux et les conseils départementaux de présenter à l'autorité administrative un projet de proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation ou un projet de désignation d'une zone de protection spéciale. Cette inscription n'était pas utile dans la mesure où le conseil régional peut d'ores et déjà soumettre au préfet de département, sans formalisme imposé, un projet de création ou de modification d'un site Natura 2000.

La commission a en revanche adopté deux amendements identiques CD248 des rapporteurs pour avis et CD201 de M. Jean-René Cazeneuve qui rendent obligatoire la consultation du conseil régional pour la désignation de ces sites lorsqu'il s'agit de sites exclusivement terrestres, en modifiant par conséquent l'article L. 414-3 du code de l'environnement.

La commission a enfin adopté un amendement CD250 des rapporteurs pour avis qui modifie le même article L. 414-3 du code de l'environnement afin que, lorsque le périmètre d'un site Natura 2000 inclut en tout ou partie des terrains relevant du ministère chargé de la défense, les compétences en matière de gestion et de consultation des conseils régionaux soient exercées conjointement avec l'autorité militaire.

La commission a également adopté plusieurs amendements rédactionnels.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des lois a adopté l'article 13 ainsi modifié (amendements CL749, CL750, CL751, CL752, CL753 et CL754).

\*

\* \*

### *Article 13 bis*

(art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales)

## **Dérogation au seuil de participation minimale du maître d’ouvrage pour le financement d’une opération en faveur de la restauration de la biodiversité**

*La commission des lois a délégué l’examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire.*

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit d’instaurer une dérogation à la règle de la participation minimale du maître d’ouvrage au financement de certains projets s’agissant d’opérations de restauration de la biodiversité. Le seuil actuellement retenu est de 20 % du coût total du projet.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales est à l’origine issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Sa rédaction actuelle est issue de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Cet article instaure la règle d’une participation minimale des collectivités territoriales et de leurs EPCI au financement des projets dont ils assurent la maîtrise d’ouvrage. Il prévoit aussi les dérogations possibles à cette règle.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Cet article a été introduit sur proposition de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable par deux amendements identiques de M. Ronan Dantec, membre du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, et de Mme Laurence Muller-Bronn, membre du groupe Les Républicains.

### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté un amendement supprimant la possibilité offerte au président du conseil régional d’accorder une dérogation au seuil de participation minimale du maître d’ouvrage au financement de certains projets s’agissant d’opérations de restauration de la biodiversité.

## 1. L'état du droit

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a posé le principe de la spécialisation des compétences des régions et des départements. Ce principe, élaboré notamment par le comité dit « Balladur »<sup>(1)</sup>, prévoit de cantonner leurs interventions financières aux domaines de compétences que la loi leur attribue, de manière à « limiter la pratique des financements croisés, mieux responsabiliser les collectivités initiatrices de projets d'investissement et contribuer à la maîtrise de la dépense publique locale ».

À cet effet, un article L. 1111-10 a été introduit dans le code général des collectivités territoriales instaurant le principe d'une participation minimale des collectivités territoriales et des groupements au financement des projets dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. L'article L. 1111-10 du même code prévoit ainsi que, à l'exception des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale, de l'ordre de 20 %, au financement de ses projets d'investissement.

Il existe deux types de dérogations :

– les **dérogations générales**, qui peuvent concerner des opérations d'investissement financées par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne (CTE) ou des opérations menées dans le cadre de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

– les **dérogations possibles sur décision préfectorale**. Elles concernent notamment les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, les opérations concernant le patrimoine non protégé lorsque le préfet l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage, les projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art ainsi que ceux concernant les équipements pastoraux, les projets de construction ou de réhabilitation de centres de santé et, enfin, les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

### a. *L'examen en commission*

Sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des lois a adopté deux amendements

---

(1) Comité pour la réforme des collectivités locales (2010). Il est temps de décider. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000097.pdf>

identiques de M. Ronan Dantec (Écologiste – Solidarité et Territoires) et de Mme Laurence Muller-Bronn (Les Républicains) qui introduisent une dérogation supplémentaire à l'obligation de financement minimal du maître d'ouvrage pour les projets destinés à restaurer la biodiversité, lorsque le projet porte sur un site Natura 2000 exclusivement terrestre.

Cette dérogation pourrait être accordée par le représentant de l'État dans le département mais également par le président du conseil régional. Cela marque une différence importante avec les autres types de dérogation prévus à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, qui nécessitent un accord du seul préfet.

La commission des lois a ainsi estimé que la faible capacité d'autofinancement de certaines collectivités territoriales ne leur permet pas de porter des projets en faveur de la biodiversité, tels que la signature de contrats Natura 2000. Les sénateurs ont également estimé que de nombreuses collectivités territoriales renoncent à de tels projets car les retombées économiques ne sont pas immédiatement visibles sur le territoire ou rentables.

#### ***b. L'examen en séance publique***

Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement a présenté un amendement visant à supprimer ce nouvel article, en indiquant qu'il pourrait en résulter un conflit de compétences entre le représentant de l'État et le président du conseil régional, nouvellement doté de l'autorité d'octroyer une dérogation à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales. Selon le Gouvernement, cette disposition serait en outre contraire à l'article 72 de la Constitution interdisant qu'une collectivité territoriale exerce une tutelle sur une autre.

Le Gouvernement a également défendu le principe d'un seuil minimal de participation des collectivités au financement de projets comme une règle saine de gestion publique. Les collectivités devraient ainsi être en mesure de financer en partie leurs investissements pour assumer par la suite des dépenses de fonctionnement auxquelles elles peuvent faire face. Un certain nombre de dispositifs permettent déjà de financer les sites Natura 2000, ce qui inclut notamment les crédits européens du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ainsi que les financements nationaux de l'Office français de la biodiversité (OFB) et des agences de l'eau.

Le Gouvernement a également précisé avoir récemment créé une dotation de soutien à la protection de la biodiversité d'un montant de 10 millions d'euros destinée aux communes situées dans les zones classées les plus fragiles.

Le rapporteur pour avis M. Daniel Gueret a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression du Gouvernement et l'article 13 *bis* a été adopté le Sénat.

### ***c. La position de la rapporteure pour avis***

La rapporteure pour avis propose un amendement visant à supprimer l'ouverture au président du conseil régional de la faculté d'accorder une dérogation. Cette possibilité ne s'accorde pas avec les mécanismes adoptés jusqu'à présent en matière de dérogation.

### **3. Les modifications apportées par la commission**

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD252 des rapporteurs pour avis qui supprime la possibilité offerte au président du conseil régional d'accorder une dérogation au seuil de participation minimale du maître d'ouvrage au financement de certains projets s'agissant d'opérations de restauration de la biodiversité. Cet ajout n'était en effet pas conforme à la Constitution puisqu'il créait un pouvoir de tutelle d'une collectivité territoriale (la région) sur une autre ce qui contrevient à l'article 72 de la Constitution. La rapporteure pour avis était certes sensible à l'idée de ne pas créer de frein à l'investissement des petites collectivités en imposant systématiquement une participation minimale de 20 % de leur part au financement des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage. Néanmoins, elle estime que l'équilibre était déjà trouvé puisque de nombreuses possibilités de dérogation à ce seuil existent déjà (en cas de financement européen, en cas de rénovation de monuments protégés, pour les projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art ainsi que ceux concernant les équipements pastoraux ou la réhabilitation de centres de santé, en cas d'opérations justifiées par l'urgence ou par la nécessité publique, ou encore lorsque la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage). La capacité d'investissement des collectivités est donc préservée.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des lois a adopté l'article 13 *bis* ainsi modifié (amendement CL755).

\*

\* \*

*Article 13 ter (supprimé)*

(art. 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages)

**Modalités de compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés sur un site Natura 2000 faisant l'objet d'un engagement de gestion**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à abaisser le seuil à partir duquel l'État s'engage à compenser intégralement, auprès des communes et EPCI à fiscalité propre, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains faisant l'objet d'un engagement de gestion et situés sur un site Natura 2000.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n'a pas été modifié depuis son adoption. Cet article modifie l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Il instaure une compensation intégrale des pertes et recettes pour les communes dont le montant de l'exonération de TFPNB correspond à plus de 10 % de leurs budgets annuels de fonctionnement.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Cet article a été introduit sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par un amendement de M. Ronan Dantec et du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

## 1. L'état du droit

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est un impôt direct dû par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés non bâties situées en France. Elle est perçue au profit des communes et des groupements de communes à fiscalité propre, des départements ainsi que des régions et des chambres d'agriculture. Plusieurs dispositifs d'exonération de la TFPNB existent.

Afin d'inciter au développement du réseau Natura 2000, la TFPNB fait notamment l'objet d'une exonération de la part communale et intercommunale dans les terrains situés dans un site Natura 2000. Ce dispositif est prévu à l'article 1395 E du code général des impôts. Cette exonération de plein droit, accordée pour une durée de cinq ans renouvelables, est subordonnée à l'inscription des terrains sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs du site Natura 2000 et à un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement, souscrit pour cinq ans par le propriétaire. Les terrains éligibles doivent être situés dans un site désigné au titre de l'une des deux directives européennes « Habitats »<sup>(1)</sup> (zones spéciales de conservation) ou « Oiseaux »<sup>(2)</sup> (zones de protection spéciales).

Les pertes de recettes qui résultent de cette exonération, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sont compensées par l'État en application de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cependant, par l'introduction d'un coefficient de minoration fixé au niveau national, la compensation perçue par les collectivités diminue progressivement : 83 % en 2009 pour arriver à 29 % en 2015 et 18,5 % en 2016. Depuis 2017, la compensation de l'exonération est figée au niveau de l'année 2016.

L'État, dans le cadre de l'article 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a par ailleurs mis en place un régime d'exception en prévoyant une compensation intégrale des pertes et recettes pour les communes dont le montant de l'exonération correspond à plus de 10 % de leurs budgets annuels de fonctionnement, afin de soutenir financièrement les communes dont les budgets sont disproportionnellement affectés par l'exonération de TFPNB.

Par ailleurs, l'article 256 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2019 a institué, à compter de 2019, une dotation budgétaire d'un montant de 5 millions d'euros destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000. Cette dotation est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site

---

(1) Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

(2) Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Natura 2000 et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

### ***a. L'examen en commission***

Sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des lois a adopté un amendement de M. Ronan Dantec et du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires. Celui-ci modifie le III de l'article 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Il prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la compensation intégrale par l'État des pertes de recettes résultant de l'exonération de TFPNB lorsque le montant de ladite exonération est supérieur à 5 % des recettes réelles de fonctionnement annuelles de la commune (et non plus du budget annuel de la commune).

La commission a ainsi estimé que la diminution progressive de la compensation versée par l'État aux collectivités territoriales en raison de cette exonération de TFPNB a conduit à des difficultés financières pour plusieurs petites communes. M. Dantec évoque ainsi, dans l'objet de son amendement, la situation du parc naturel des Vosges du nord et des communes de Philippsbourg, Baerenthal, Eguelshardt, Stuzelbronn et Bitche, qui ont dénoncé en 2018 « la compensation partielle et dégressive » par l'État des exonérations de TFPNB remettant gravement en cause leurs équilibres budgétaires. Il avance le chiffre de 80 % d'exonérations non compensées.

Le seuil de 10 % de budget de fonctionnement impacté par l'exonération de TFPNB ne serait par ailleurs atteint par aucune commune selon les auteurs de l'amendement, ce qui rendrait le dispositif inopérant. La commission souligne ainsi le potentiel effet démobilisateur du cadre législatif en place pour les communes situées sur des sites Natura 2000.

### ***b. L'examen en séance publique***

Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement a présenté un amendement visant à supprimer l'article 13 *ter*, principalement au motif que ce dispositif relèverait du domaine de la loi de finances. Il a également insisté sur la nécessité d'une évaluation préalable du coût de la mesure dès lors que celle-ci augmente les compensations d'exonérations versées par l'État aux collectivités. Le Sénat a finalement rejeté l'amendement de suppression du Gouvernement et l'article 13 *ter* a été adopté.

### ***c. La position de la rapporteure pour avis***

La rapporteure pour avis propose de supprimer l'article 13 *ter* portant augmentation de la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000 faisant l'objet

d'un engagement de gestion. En dehors d'une nécessaire évaluation préalable de son coût, la proposition du Sénat ne prend pas en compte les dispositifs instaurés pour pallier les difficultés pouvant être rencontrées par les petites communes ayant une part importante de leur territoire dans un site Natura 2000.

En effet, la dotation budgétaire de 5 millions d'euros instaurée en LFI pour 2019 a connu un renforcement notable depuis sa création. Après avoir doublé à 10 millions d'euros en 2020, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit, dans son article 46, de porter celle-ci à 20 millions d'euros. Ce même article prévoit d'abaisser la part du territoire de la commune concernée par les sites Natura 2000 nécessaire à l'obtention de cette dotation (de 75 % à 60 %), ce qui permettra de rendre éligibles de nouvelles communes. Cela répond donc à l'objectif du présent article d'accroître le soutien financier aux communes dont une partie du territoire appartient à un site Natura 2000.

Enfin, la rapporteure pour avis rappelle que le financement global sur les questions de biodiversité ne peut s'aborder sous le seul angle d'un dispositif tel que l'exonération de TFPNB, ou à la seule échelle des sites Natura 2000. Dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), le ministère de la transition écologique a lancé un groupe de travail sur le sujet, pour évaluer les outils, y compris fiscaux, pour valoriser les espaces naturels tout en minimisant les surcoûts pour les collectivités.

### **3. La position de la commission**

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement CD251 des rapporteurs pour avis de suppression de cet article. En effet, cette disposition relève du domaine de la loi de finances puisqu'elle augmente les compensations d'exonérations versées par l'État aux collectivités et nécessite donc une évaluation préalable de son coût et une prise en compte dans le budget de l'État. La rapporteure pour avis estime donc qu'il n'est pas pertinent d'introduire cette disposition dans ce texte puisqu'il sera considéré comme cavalier budgétaire.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des lois a supprimé l'article 13 *ter* (amendement CL756).

\*

\* \*

*Article 13 quater (supprimé)*

**Application différenciée des plafonds d'abattage des loups définis au niveau national**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à permettre la création de zones de protection renforcée par arrêté préfectoral dans lesquelles l'abattage de loups pourrait être autorisé indépendamment du plafond défini au niveau national et dans la limite d'un plafond spécifique.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

***a. Le loup est une espèce protégée par des normes communautaires et conventionnelles transposées en droit national***

La protection du loup (*canis lupus*) résulte de normes européennes et internationales, transposées dans le droit national. Ainsi, en vertu d'une part de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979 et, d'autre part, de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite « Habitats »), toute destruction de cette espèce est strictement interdite. Ce principe a été transposé en droit national et figure aujourd'hui à l'article L. 411-1 du code de l'environnement.

Les normes communautaires et internationales prévoient toutefois des dérogations, strictement encadrées, afin de répondre à des objectifs spécifiques et notamment de permettre une conciliation de la vie de l'espèce avec les activités d'élevage. L'article L. 411-2 du code de l'environnement énonce trois conditions cumulatives devant être respectées afin de pouvoir déroger au principe d'interdiction de destruction :

- Constat de dommages importants aux cultures ou à l'élevage ;
- Absence d'autre solution satisfaisante ;

– Absence de nuisance au maintien dans un état de conservation favorable de l'espèce.

De cet encadrement strict résultent deux principes dans la gestion de l'espèce : les réponses pour faire face à la prédation du loup doivent être graduées et proportionnées.

Le respect de ces principes est aujourd'hui garanti par un cadre réglementaire précisant les conditions dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets. Ce cadre réglementaire s'articule principalement autour de deux ensembles d'actes.

Premièrement, un arrêté conjoint des ministres de la transition écologique et de l'agriculture <sup>(1)</sup> définit le plafond national de spécimens dont la destruction peut être autorisée sur une année. Il a été fixé, pour l'année 2021, à 19 % de l'effectif moyen estimé par l'Office français de la biodiversité, soit 118 loups (sur 624). Un autre arrêté conjoint des ministres de la transition écologique et de l'agriculture précise quant à lui les conditions de mise en œuvre des actions pouvant être décidées afin de faire face au risque de prédation. Il s'agit aujourd'hui de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*canis lupus*). Comme l'indique son article 2, les précisions contenues dans cet arrêté visent à « éviter que le plafond de destruction annuel ne soit atteint trop précocement en cours d'année » et à « concentrer les moyens d'intervention sur les élevages ou territoires les plus touchés par la prédation, en particulier lorsque le plafond de destruction [...] est proche d'être atteint. »

Deuxièmement, un autre ensemble d'actes définit le rôle et les attributions spécifiques du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup (voir *infra*). D'une part, en vertu de l'article 2 de l'arrêté du 12 septembre 2018 <sup>(2)</sup>, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup est chargé de préciser les conditions d'application de l'arrêté fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets de département concernant le loup. D'autre part, en vertu du décret n° 2018-786 du 12 septembre 2018, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup jouit d'attributions spécifiques. Par exemple, si le plafond maximal de destruction est atteint avant la fin de l'année civile, il peut décider, de manière exceptionnelle, d'augmenter ce plafond dans la limite de 2 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement.

Le Conseil d'État contrôle strictement le respect des garanties associées à l'accord de dérogations au principe d'interdiction de la destruction des loups. La

---

(1) Arrêté du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année.

(2) Arrêté du 12 septembre 2018 portant désignation du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup.

jurisprudence donne une importance particulière au respect du plafond défini au niveau national. Ainsi, une possibilité de déroger au plafond de niveau national n'est-elle envisageable qu'à la condition que des garanties lui soient associées, afin de ne pas porter atteinte à l'état de conservation favorable du loup dans son aire de répartition naturelle <sup>(1)</sup>. Autrement dit, une possibilité de dérogation n'étant assortie d'aucune garantie risque d'être censurée par le Conseil d'État. À plus long terme, la responsabilité de l'État peut être engagée, comme cela a pu être le cas s'agissant de la protection d'autres espèces <sup>(2)</sup>.

***b. Le sujet du loup fait également l'objet d'une politique interministérielle spécifique : le « plan loup »***

Si le loup est une espèce protégée, il peut néanmoins être source de perturbations dans les activités pastorales. C'est pourquoi, le sujet du loup fait, depuis 2013, l'objet d'une politique spécifique, définie dans un cadre interministériel, visant à assurer un équilibre entre préservation de l'espèce et maintien des activités socio-économiques au niveau local, le plan national d'actions sur le loup (dit « plan loup »). À ce jour, deux plans ont été mis en place : le plan d'action national « loup » 2013-2017 et le plan national d'actions « loup » 2018-2023. Dans le cadre de ces plans, plusieurs actions sont prévues afin de garantir cet équilibre tout en respectant les principes de proportionnalité et de réponse graduée susmentionnés : protection des troupeaux, tirs d'effarouchement, tirs de défense simple, tirs de défense renforcée et, de manière exceptionnelle, tirs de prélèvement. Les éleveurs victimes d'attaques peuvent par ailleurs bénéficier d'indemnisations.

La mise en œuvre du plan loup repose principalement sur le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui assure, au niveau national, la fonction de préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup. Il est en particulier chargé de s'assurer du non-dépassement du plafond de prélèvement défini au niveau national, garantissant le respect par la France de ses engagements internationaux. Il n'empêche toutefois pas de cibler les actions, en particulier les destructions, vers les territoires les plus touchés par la prédation du loup.

L'action conduite par les pouvoirs publics a ainsi permis un maintien de l'espèce et une augmentation du nombre d'individus. En effet, alors que la France comptait moins de 200 individus en 2012, la population de loups a atteint 624 individus en 2021, le seuil de viabilité de l'espèce – estimé à 500 individus – n'ayant été dépassé qu'à partir de 2019. On observe toutefois, d'après l'Office français de la biodiversité, un ralentissement de la progression démographique du

---

(1) Voir en particulier Conseil d'État, 18 décembre 2019, *Association One Voice*, n<sup>os</sup> 428811 et 428812, pt. 12.

(2) Cela a par exemple été le cas au sujet de l'ours brun, également protégé par la directive « Habitats » du 21 mai 1992. Le tribunal administratif de Toulouse a ainsi jugé que la carence des autorités nationales face à l'obligation de rétablissement de l'ours brun dans un état de conservation favorable constituait une faute de nature à engager la responsabilité de l'État (Tribunal administratif de Toulouse, 6 mars 2018, *Association pays de l'ours et association ferus*, n<sup>os</sup> 1501887 et 1502320).

loup, avec un taux de croissance annuel brut passé de 9 à 8 % entre 2020 et 2021. Dans le même temps, le nombre d'attaques s'est quant à lui stabilisé <sup>(1)</sup>.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

### ***a. Le Sénat a introduit une disposition visant une plus grande territorialisation de la politique de gestion de l'espèce***

À l'initiative de M. Cyril Pellevat (Les Républicains), la commission des lois du Sénat a introduit l'article 13 *quater* au projet de loi pour permettre la création de zones de protection renforcée par arrêté préfectoral, dans lesquelles l'abattage de loups pourrait être autorisé indépendamment du plafond défini au niveau national mais dans la limite d'un plafond spécifique, défini localement.

Il s'agit de répondre à des inquiétudes de terrain, certaines zones étant particulièrement touchées par les attaques de loup. Cela pourrait, d'après les sénateurs, justifier que l'action menée s'inscrive dans une logique de différenciation. Seraient comprises dans les zones de protection renforcée les communes dans lesquelles « *des dommages importants* » sont constatés, ces dommages devant causer « *une perturbation de grande ampleur* » aux activités pastorales en dépit des mesures de protection prises dans le cadre du plan loup. Les modalités d'application du dispositif des zones de protection renforcée sont renvoyées à un décret en Conseil d'État. Les sénateurs ont par ailleurs tenu à réaffirmer l'importance de préservation de l'espèce, à travers le troisième alinéa de cet article 13 *quater* qui réaffirme l'objectif de son « *maintien, dans un état de conservation favorable* ».

### ***b. Le dispositif du Sénat présente toutefois des risques***

En dépit de son intention louable, le dispositif proposé par le Sénat est problématique à plusieurs égards.

D'un point de vue strictement juridique, il pourrait conduire à une menace de la survie de l'espèce, contrevenant ainsi au respect des engagements internationaux de la France. Il convient en effet de rappeler que les tirs de prélèvement représentent une option de dernier recours, envisagée comme une solution lorsque les autres méthodes n'ont su prouver leur efficacité. Or, la possibilité pour les préfets de département de déroger au plafond de prélèvement n'est ici assortie d'aucune garantie de sorte que, sans mesure de coordination appropriée, la survie de l'espèce pourrait être menacée.

En particulier, au deuxième alinéa de l'article, les notions de « *dommages importants* » et de « *perturbation de grande ampleur* » causée aux activités pastorales semblent susceptibles, par leur imprécision, d'ouvrir la voie à de nombreux contentieux, en l'absence de critères objectifs permettant de guider

---

(1) 11 849 victimes indemnisables d'après les chiffres de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes en 2020, 12 058 en 2019 et 10 672 en 2018

l'appréciation. Le troisième alinéa mentionnant l'objectif de maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable ne semble pas, non plus, représenter une garantie suffisante et apparaît plutôt comme contradictoire avec les deux alinéas qui le précèdent, dès lors que l'abattage des loups dans les zones de protection renforcée est autorisé selon un plafond de destruction spécifique déterminé « *indépendamment* » du plafond national, dont c'est précisément l'objet. Adopter un tel article contreviendrait à la capacité de la France à assurer une protection effective de l'espèce, conformément à ses engagements internationaux. De telles dispositions s'exposeraient dès lors à voir leur application écartée par le Conseil d'État dans le cadre du contrôle de conventionnalité voire, à terme, à un engagement de la responsabilité de l'État.

Par ailleurs, s'agissant de l'opportunité du dispositif, si l'approche différenciée trouve toute sa place dans le cadre du projet de loi, le sujet du loup ne s'y prête pas nécessairement. En effet, une action de niveau national semble indispensable, l'équité de traitement de chaque territoire demeurant un principe structurant, comme peuvent l'exprimer les représentants du monde agricole. Au demeurant, une telle approche différenciée est d'ores et déjà effective dans le cadre de l'action menée avec le plan loup, les tirs de prélèvement étant, de fait, plus nombreux dans les zones les plus touchées. Ainsi, en plus d'être superfétatoire, un tel dispositif serait générateur de complexités et bouleverserait l'ensemble de l'architecture existante du plan loup qui reste l'instrument à privilégier pour traiter le sujet. À ce titre, le postulat d'échec du plan loup sur lequel se fonde ce dispositif mériterait d'être fortement nuancé. Le plan loup a permis, grâce à une logique de concertation impliquant l'ensemble des parties prenantes, de trouver et de mettre en œuvre des solutions équilibrées. Qui plus est, alors que le projet de loi vise à simplifier l'action publique au niveau local, le dispositif proposé pourrait avoir un effet contraire : la multiplication des plafonds de prélèvement nuirait inévitablement à la lisibilité de la politique nationale de gestion des loups.

Enfin, et en tout état de cause, bien que le sujet du loup, introduit par voie d'amendement au Sénat, soit, à certains égards, un objet de préoccupation fort au niveau local, son lien avec le projet de loi paraît ténu. Le sujet nécessiterait en réalité d'être évoqué dans un autre cadre.

### **3. La position de la commission**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté trois amendements visant à supprimer cet article (amendements CD33 de M. Matthieu Orphelin, CD170 de Mme Nathalie Sarles et CD189 de Mme Frédérique Tuffnell). La rapporteure pour avis a en effet estimé que cet article menaçait la capacité de la France à stabiliser la population de loups en France et contrevenait donc à nos engagements internationaux sur ce sujet.

Suivant l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des lois a supprimé l'article 13 *quater* (amendement CL757).

#### *Article 14*

(art. L. 360-1 du code de l'environnement et art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Création d'un pouvoir de police spéciale dans les espaces naturels protégés**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14 du projet de loi initial attribue aux maires et, dans une moindre mesure, aux préfets, un pouvoir de police spéciale de la circulation dans les espaces naturels protégés à des fins environnementales.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 231 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, promulguée postérieurement à l'adoption en première lecture, par le Sénat, du présent projet de loi attribue également au maire (ou au préfet) le même pouvoir de réglementer ou d'interdire l'accès aux espaces protégés, rendant caduc, pour l'essentiel, l'article 14 du présent projet de loi.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a intégré, au sein de l'article 14, une interdiction des atterrissages d'aéronefs motorisés à des fins de loisirs en zones de montagne, désormais satisfaite par l'entrée en vigueur de l'article 231 précité de la loi Climat et résilience.

Il a également prévu la possibilité pour certains EPCI d'élaborer un schéma de desserte hélicoptée.

#### ➤ **La position de la Commission**

Les dispositions de l'article 14 relatives, d'une part, à la réglementation de l'accès aux espaces protégés et, d'autre part, à l'interdiction des atterrissages d'aéronefs en zones de montagne étant devenues caduques du fait de la promulgation de la loi Climat et résilience, la Commission a supprimé ces dispositions. Elle a toutefois conservé la possibilité, introduite par le Sénat, de transférer, de façon facultative, le nouveau pouvoir de police de l'hyperfréquentation des espaces naturels protégés aux présidents d'EPCI-FP, lorsque ces établissements sont compétents en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement.

La commission a également supprimé les dispositions introduites par le Sénat relatives au schéma de desserte hélicoptée.

## 1. L'état du droit

### *a. Police spéciale de la circulation dans les espaces naturels protégés*

L'article 231 de la loi Climat et résilience a créé, à l'article L. 360-1 du code de l'environnement, une police spéciale de la circulation dans les espaces naturels protégés. En effet, si la fréquentation de ces espaces montre leur intérêt et leur attractivité pour le grand public, elle peut occasionner de forts impacts sur le patrimoine naturel, notamment du fait du piétinement de la végétation, de déchets surabondants ou sauvages ou de surutilisation des ressources en eau, ce qui peut conduire à une érosion des sols, à la disparition d'habitats ou à la modification du comportement de la faune sauvage ou encore à des modifications paysagères.

Cette police spéciale est confiée au maire sauf si la mesure excède le territoire d'une seule commune ou si elle concerne des espaces maritimes. Dans ces deux derniers cas, elle est respectivement confiée au préfet de département <sup>(1)</sup> ou au préfet maritime.

L'article L. 360-1 prévoit également un pouvoir de substitution du préfet de département en cas de carence du maire, après mise en demeure de ce dernier restée sans résultat.

Cette police spéciale permet ainsi de restreindre ou d'interdire l'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés dès lors que cet accès risque de compromettre :

- soit la protection ou la mise en valeur des espaces protégés à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques ;
- soit la protection des espèces animales ou végétales.

Par exception, les restrictions prises en application de ce pouvoir de police ne s'appliquent pas pour l'exécution de missions opérationnelles de secours, de sécurité civile, de police, de douanes ou de la défense nationale.

### *b. Interdiction des atterrissages d'aéronefs motorisés à des fins de loisirs en zones de montagne*

L'article 231 de la loi Climat et résilience a également interdit les atterrissages d'aéronefs motorisés à des fins de loisirs en zones de montagne <sup>(2)</sup>. Cette interdiction ne s'applique pas sur les aérodromes et sur les emplacements autorisés par l'autorité administrative, en application de l'article L. 363-1 du code de l'environnement. Le non-respect de cette interdiction est puni d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende <sup>(3)</sup>.

---

(1) Après avis des maires des communes intéressées.

(2) Articles L. 363-1 à L. 363-4 du code de l'environnement.

(3) Article L. 363-3 du code de l'environnement.

La publicité pour de tels atterrissages est également prohibée <sup>(1)</sup>, sous peine d'emprisonnement pour une durée de six mois et d'une amende d'un montant de 75 000 euros <sup>(2)</sup>.

## **2. Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 14 du projet de loi initial prévoyait la création d'une police spéciale quasi-identique à celle que l'article 231 de la loi Climat et résilience a créé à l'article L. 360-1 du code de l'environnement. Elle n'en diffère que sur un point : la loi Climat et résilience attribue ce pouvoir de police au préfet maritime dans les espaces maritimes, ce que ne prévoit pas l'article 14 du présent projet de loi.

## **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a procédé à diverses modifications du pouvoir de police spéciale dans les espaces naturels protégés et a introduit une interdiction des atterrissages d'aéronefs motorisés à des fins de loisirs en zones de montagne. Ces dispositions sont désormais, pour l'essentiel, sans objet, du fait de l'entrée en vigueur de l'article 231 de la loi Climat et résilience.

### ***a. Les modifications apportées par la commission des Lois du Sénat***

#### **i. Police spéciale de la circulation dans les espaces naturels protégés**

Tout en procédant à quelques ajustements, le Sénat a approuvé le principe de création d'une police spéciale de la circulation dans les espaces protégés, prévu au 1<sup>o</sup> du I de l'article 14.

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a :

– clarifié l'articulation de ce nouveau de pouvoir de police spéciale du maire avec son pouvoir de police générale, en précisant que le premier s'exerce sans préjudice des articles L. 2212-2, L. 2213-1 à L. 2213-2 et L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales relatifs aux pouvoirs de police générale du maire ;

– étendu les dérogations à l'usage de ce pouvoir de police à l'ensemble des missions de service public et aux hypothèses d'entretien et de conservation des espaces naturels ;

– prévu que lorsqu'un EPCI-FP est compétent en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement, les maires des communes membres de celui-ci peuvent lui transférer leur pouvoir de police spéciale de la circulation dans les espaces naturels protégés ;

---

(1) Article L. 363-2 du code de l'environnement.

(2) Article L. 363-4 du code de l'environnement.

– prévu qu'en cas de mesure excédant le champ d'une commune, le préfet organise une concertation entre les maires et présidents d'EPCI concernés. Le préfet n'est alors compétent qu'en l'absence d'accord à l'issue de la concertation.

ii. Interdiction des atterrissages d'aéronefs motorisés à des fins de loisirs en zones de montagne

Par deux amendements identiques de Mme Martine Filleul et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ainsi que de M. Guillaume Gontard, la commission des Lois du Sénat a inséré, au 2° du I de l'article 14, les dispositions d'une proposition de loi déposée par M. Jérôme Durain et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain visant à protéger les zones de montagne de l'atterrissage sauvage d'aéronefs.

Ces amendements prévoient un dispositif d'interdiction des aéronefs de loisirs motorisés quasi-identique à celui de l'article 231 de la loi Climat et résilience, qui a créé les articles L. 363-1 à L. 363-4 du code de l'environnement. Ils n'en diffèrent que sur trois points :

– le champ des interdictions qu'ils prévoient est plus large, puisqu'ils interdisent non seulement l'atterrissage d'aéronefs motorisés, mais également « *les déposes et reprises de passagers à des fins de loisirs par aéronefs non motorisés* » ;

– ils soumettent à autorisation préalable la dépose et la reprise de passagers à des fins professionnelles par aéronefs motorisés pour l'hélisti (1) ;

– ils sont enfin légèrement plus stricts, puisqu'ils ne permettent l'atterrissage d'aéronefs motorisés aux fins de loisirs que sur les aérodromes et non, également, sur des emplacements autorisés par l'autorité administrative.

***b. Les modifications apportées par le Sénat en séance publique***

Hormis un amendement de coordination du rapporteur M. Mathieu Darnaud, les dispositions relatives au pouvoir de police spéciale de la circulation dans les espaces naturels protégés n'a pas fait l'objet de modifications au cours de l'examen en séance publique.

Le Sénat a en revanche créé, à l'initiative de Mme Françoise Dumont et contre l'avis du Gouvernement, un III et un IV à l'article 14 instaurant un schéma de la desserte héliportée.

Il est ainsi prévu, par insertion d'un article L. 121-30-1 dans le code de l'urbanisme et par modification de l'article L. 571-7 du code de l'environnement, qu'un EPCI compétent en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT) peut établir un schéma de la desserte héliportée. Celui-ci a pour objet de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la desserte héliportée, dans l'objectif de réduire les conséquences, sur un territoire touristique

---

(1) *Ski pratiqué à l'aide d'un hélicoptère qui tient lieu de remonte-pente.*

et les espaces naturels avoisinants, de nuisances d'un trafic d'hélicoptère intense. Dans ce cadre, il :

– délimite les zones calmes où les survols sont interdits et où les hélicoptères ne peuvent atterrir ou décoller <sup>(1)</sup> ;

– définit les zones où peut être autorisé l'aménagement d'hélistations.

Ce schéma doit être soumis à une évaluation environnementale et faire l'objet d'une enquête publique.

#### 4. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a supprimé les dispositions de l'article 14 relatives à la police de l'hyperfréquentation des espaces naturels protégés, désormais caduques du fait de l'entrée en vigueur de l'article 231 de la loi Climat et résilience. Elle a toutefois conservé la possibilité, introduite par le Sénat et non prévue par la loi Climat et résilience, de **transférer, de façon facultative, ce nouveau pouvoir de police aux présidents d'EPCI-FP**, lorsque ces établissements sont compétents en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement.

L'article 231 de la loi Climat et résilience interdisant également les atterrissages d'aéronefs en zones de montagne, la Commission a supprimé ces dispositions de l'article 14, frappées par la même caducité.

Enfin, elle a supprimé la possibilité pour les EPCI compétents en matière de SCOT d'établir un schéma de la desserte héliportée, l'échelon intercommunal paraissant trop restreint au regard des enjeux liés au trafic d'hélicoptères et les documents de planification existants permettant déjà de concilier le trafic d'hélicoptères avec les enjeux de sécurité, de sûreté et de protection de l'environnement.

\*

\* \*

---

(1) À l'exception des opérations de travail aérien et de sauvetage.

*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**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article permet au préfet de département d'accorder une dérogation aux syndicats mixtes d'aménagement et de gestion d'un parc naturel régional à la règle imposant une participation minimale de 20 % au financement d'un projet d'investissement dont ils sont maîtres d'ouvrage.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 229 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 a prévu une possibilité de dérogation préfectorale à l'obligation de participation minimale de 20 % du maître d'ouvrage lorsque le projet d'investissement porte sur des équipements pastoraux.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté l'article 14 *bis* en conservant son esprit mais en modifiant sa rédaction afin d'encadrer les dérogations pouvant être accordées aux syndicats de parcs naturels régionaux pour permettre le financement de leurs projets d'investissement.

**1. L'état du droit**

Le III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales fixe une **règle de participation financière minimale pour toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales maître d'ouvrage** d'une opération d'investissement.

Cette participation minimale est, en principe, de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques au projet. Autrement dit, cette disposition limite le cumul de subventions publiques à 80 % du montant du projet, en dehors de cas dérogatoires, prévus par la loi, liés à des catégories d'investissement spécifiques.

Cette participation minimale ne s'applique pas aux collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

**Des dérogations à cette part de participation minimale peuvent également être accordées par le préfet de département.**

Celui-ci peut ainsi accorder une dérogation pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés ou encore pour les opérations concernant le patrimoine non protégé, lorsqu'il l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique ou lorsque la participation minimale du maître d'ouvrage est disproportionnée au vu de sa capacité financière.

Des dérogations sont également possibles, si la participation minimale est disproportionnée par rapport à la capacité financière du maître d'ouvrage, pour les projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art ainsi que ceux concernant les équipements pastoraux<sup>(1)</sup>, pour ceux en matière de défense extérieure contre l'incendie et pour ceux concourant à la construction, à la reconstruction, à l'extension et aux réparations des centres de santé. Elles sont aussi possibles pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques<sup>(2)</sup>.

En outre, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales abaisse la participation minimale du maître d'ouvrage :

– à 10 %, pour des projets d'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêts et de voirie communale qui sont réalisés par les EPCI-FP de Corse ou par leurs communes membres ;

– à 15 %, pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

À l'initiative de M. René Dantec et des membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires ainsi que de M. Éric Gold, le Sénat, au cours de l'examen en séance publique, a créé, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, une nouvelle dérogation à l'obligation de participation minimale du maître d'ouvrage aux projets d'investissements.

Ainsi, l'article 14 *bis* prévoit, à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, une nouvelle possibilité de dérogation préfectorale à l'obligation de participation minimale du maître d'ouvrage aux projets d'investissements pour les opérations dont le maître d'ouvrage est un syndicat mixte d'aménagement et de gestion d'un parc naturel régional. Cette obligation concerne,

---

(1) L'ajout des équipements pastoraux résulte de l'article 229 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Dans ce cas, les dérogations sont prises au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements intéressés.

selon la Fédération des parcs naturels régionaux, 53 syndicats mixtes d'aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux sur 58, qui sont des syndicats mixtes ouverts restreints et sont donc soumis, en tant que groupements de collectivités territoriales au sens de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, aux obligations de participation financière minimale du maître d'ouvrage.

### 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a réécrit l'article 14 *bis* afin de conserver l'esprit de l'article adopté par le Sénat tout en modifiant sa traduction législative : le Sénat n'a en effet pas encadré la dérogation que les préfets peuvent octroyer aux syndicats mixtes ouverts restreints d'aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux. Ces derniers ne disposent généralement pas de ressources propres autres que les contributions statutaires de leurs membres, dont le montant annuel ne varie que peu.

Pour en tenir compte, une circulaire NOR IOCB1203166C de 2012 prévoyait que s'agissant des parcs naturels régionaux qui bénéficient de contributions de ses membres mais ne disposent pas de ressources propres, « **les concours financiers des membres d'un syndicat mixte au budget du syndicat, qu'il s'agisse d'une cotisation annuelle, d'une contribution exceptionnelle ou encore d'une subvention d'investissement, sont pris en compte dans le calcul de la participation minimale du syndicat mixte au financement des opérations d'investissement relevant de son domaine de compétence et dont il est maître d'ouvrage** ».

Suite à la loi NOTRe, cette circulaire a toutefois été abrogée par la circulaire RDFB1520836N de 2015 : il n'est ainsi plus tenu compte du cas particulier de certains syndicats mixtes, notamment d'aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux, dont les ressources propres sont relativement faibles car essentiellement composées de contributions statutaires.

C'est pourquoi la Commission a tenu à inscrire dans la loi **qu'un syndicat de parc naturel régional** – et, pour ne pas déroger au principe d'égalité, un syndicat mixte fermé ou ouvert restreint, un pôle métropolitain ou un pôle d'équilibre territorial et rural – **peut comptabiliser les concours financiers de ses membres, y compris les contributions exceptionnelles, comme des participations du maître d'ouvrage** au financement des projets d'investissement dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

\*

\* \*

*Article 14 ter (supprimé)*

(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**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article prévoit la consultation, pour avis, des syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux pour les plans et projets soumis à évaluation ou autorisation environnementale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 31 de la loi n° 2009-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a apporté divers aménagements à la procédure d'évaluation environnementale.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé l'article 14 *ter*.

**1. L'état du droit**

Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale <sup>(1)</sup>, soit systématique, soit après examen au cas par cas.

L'évaluation environnementale consiste :

- en l'élaboration, par le maître d'ouvrage du projet, d'une étude d'impact, c'est-à-dire d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- en la réalisation de consultations obligatoires ;
- en l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues du maître d'ouvrage et dans le cadre des consultations effectuées.

Le V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement prévoit que les projets soumis à évaluation environnementale doivent être soumis pour avis, avec leur étude d'impact et leur demande d'autorisation, à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet.

---

(1) Article L. 122-1 du code de l'environnement.

L'article R. 122-7 précise ainsi qu'outre « *la ou les communes d'implantation du projet, l'autorité compétente peut également consulter les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés au regard des incidences environnementales notables du projet sur leur territoire* ».

L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'ensemble de ces éléments dans sa décision, qui doit être motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement.

Pour ces projets soumis à évaluation environnementale systématique, ainsi que pour les projets concernant, d'une part, des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau et, d'autre part, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), une procédure d'autorisation environnementale unique est prévue, en application de l'article L. 181-1 du code de l'environnement. Elle se déroule en trois phases :

- une phase d'examen ;
- une phase de consultation du public ;
- une phase de décision, par le préfet de département dans lequel est situé le projet <sup>(1)</sup>.

Dans ce cadre, le II de l'article L. 181-10 prévoit une saisine pour avis, par le préfet, des collectivités territoriales et de leurs groupements intéressés par le projet, c'est-à-dire des communes concernées et « *des autres collectivités territoriales, ainsi que de leurs groupements, qu'il estime intéressés par le projet, notamment au regard des incidences environnementales notables de celui-ci sur leur territoire* » <sup>(2)</sup>. Si le projet est également soumis à évaluation environnementale, alors cette saisine remplace la transmission prévue à l'article L. 122-1, afin de limiter le nombre de procédures.

---

(1) Article R. 181-2 du code de l'environnement.

(2) Article R. 181-38 du code de l'environnement.

### Les parcs naturels régionaux

Au nombre de 58, les parcs naturels régionaux couvrent actuellement, selon la fédération des parcs naturels régionaux, 15 % de la superficie du territoire français.

L'article L. 333-3 du code de l'environnement dispose que l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont obligatoirement confiés à un syndicat mixte ouvert.

Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.

*Source : articles L. 331-333-4 du code de l'environnement et fédération des parcs naturels régionaux.*

Ainsi, les syndicats mixtes ouverts de gestion et d'aménagement des parcs naturels régionaux ne peuvent être consultés que s'ils constituent des groupements de collectivités territoriales au sens de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire s'il s'agit de syndicats mixtes ouverts restreints <sup>(1)</sup>, constitués exclusivement de collectivités ou de leurs groupements. Les syndicats mixtes ouverts élargis <sup>(2)</sup>, qui peuvent inclure d'autres personnes morales – chambres d'agriculture, établissements publics, *etc.* –, ne sont en revanche pas des groupements de collectivités et ne peuvent donc pas être consultés, à ce titre, dans le cadre des procédures d'évaluation et d'autorisation environnementales.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Au cours de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, une série de six amendements identiques <sup>(3)</sup> prévoyant une consultation des syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux dans le cadre des évaluations et autorisations environnementales.

Le 1° de l'article 14 *ter* du présent projet de loi complète ainsi le V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement afin de prévoir la consultation des syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux lorsqu'un projet est soumis à une évaluation environnementale.

---

(1) Article L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales.

(3) Amendements des membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoire et du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, de Mme Patricia Demas, de M. Jean-Pierre Corbisez et Éric Gold et de Mme Laurence Muller-Bronn.

Le 2° de l'article 14 *ter* modifie l'article L. 181-10 du même code en précisant :

– que le préfet saisit pour avis les syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale ;

– que la saisine de ces syndicats mixtes dans le cadre de l'autorisation environnementale, contrairement à celle des collectivités et de leurs groupements, ne se substitue pas à leur consultation dans le cadre de l'évaluation environnementale.

### 3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a **supprimé l'article 14 *ter* introduit par le Sénat.**

Dans la mesure où 53 syndicats mixtes d'aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux sur 58 sont des syndicats mixtes ouverts restreints, **ils constituent des groupements de collectivités territoriales et peuvent donc être consultés à ce titre**, tant dans le cadre des procédures d'évaluation que d'autorisation environnementales, si l'autorité compétente considère qu'ils sont intéressés par le projet, notamment au regard de ses incidences environnementales notables sur leur territoire. Il n'y a dès lors pas lieu de prévoir leur consultation à la fois en tant que syndicats mixtes d'aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux et en tant que groupements de collectivités.

En outre, l'article 14 *ter* adopté par le Sénat précise que seule la saisine des collectivités et groupements dans le cadre de l'autorisation environnementale – et non celle des syndicats mixte d'aménagement et de gestion de parcs naturels régionaux – se substitue à la transmission du projet dans le cadre de l'évaluation environnementale. Ce faisant, le Sénat a prévu une double consultation, que la Commission a jugé injustifiée, des syndicats mixtes de gestion et d'aménagement des parcs naturels régionaux, alors même que les collectivités et leurs groupements ne sont consultés que dans le cadre de l'une ou l'autre de ces procédures.

\*

\* \*

## TITRE III L'URBANISME ET LE LOGEMENT

### Article 15

(art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

### Modalités de détermination de la liste des communes exemptées de l'application des obligations SRU

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie les dispositions relatives à la possibilité pour les communes de se voir exemptées de l'application du dispositif d'obligation de construction de logement social, dit « dispositif SRU ». Il fait évoluer les critères ouvrant droit à l'exemption en substituant le critère de faible desserte en transports en commun par celui de faible attractivité, et modifie, par coordination avec la suppression de la taxe d'habitation, le mode de décompte des résidences principales.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le dispositif SRU a été modifié à neuf reprises depuis 2000. En ce qui concerne les motifs exemptions à ce dispositif, ils ont fait l'objet d'une redéfinition à l'occasion de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC).

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'automatisme de l'octroi de l'exemption au titre de l'inconstructibilité et élargi les motifs de l'inconstructibilité pour intégrer les servitudes au titre du recul du trait de côte et de la protection des champs captants. Il a modifié la procédure d'élaboration de la liste des communes exemptées ainsi que les modalités de décompte des résidences principales.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a préservé les apports du Sénat en matière d'exemptions, tout en assujettissant certaines communes exemptées au titre de l'inconstructibilité de la moitié de leur territoire, et dont le parc social est tendu, à des obligations de production de logements sociaux en flux.

## 1. L'état du droit

### a. Le dispositif SRU encadre les obligations de production de logement social des communes

#### i. Le fonctionnement général des obligations au titre de la loi SRU

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a **inscrit l'objectif de mixité sociale parmi les principes du code de l'urbanisme**, en prévoyant que l'ensemble des documents d'urbanisme doit garantir la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat <sup>(1)</sup>. Les **dispositions de son article 55**, qui constituent une modalité de mise en œuvre, pour la politique de l'habitat, de ce principe, sont codifiées, dans une section créée à cet effet, aux **articles L. 302-5 à L. 302-9-2** du code de la construction et de l'habitation (CCH). Remanié à neuf reprises depuis son entrée en vigueur (voir encadré page suivante), le dispositif n'a pas vu ses principes fondamentaux remis en cause.

Le dispositif prévu par la loi SRU fixe un objectif national de mixité sociale dans l'habitat qui se traduit par **l'obligation faite aux communes urbaines de compter un certain taux de logements sociaux parmi leur parc de résidences principales. Ce taux, d'abord établi à 20 % en 2000, est fixé à 25 % pour la majorité des communes concernées** depuis la loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social. Les communes de petite taille, rurales ou isolées ne sont pas concernées.

#### **Les articles du CCH relatifs aux obligations de production de logement social**

– L. 302-5 et décrets du 5 mai 2007 : définition des communes concernées et exemptées (*commentaire de l'article 15*) ; taux de logement social de droit commun et dérogatoire (*commentaire de l'article 15*) ; logements concernés par l'inventaire.

#### **Sujétions des communes dites concernées :**

– L. 302-6 : inventaire SRU ; obligations des bailleurs (*commentaire de l'article 15 bis*)

#### **Sujétions des communes dites déficitaires :**

– L. 302-7 : prélèvement SRU et bénéficiaires (*commentaire de l'article 16*)

– L. 302-8 : échéance de rattrapage ; objectif de rattrapage défini par période triennale (*commentaire de l'article 17*) ; typologie des prêts (*commentaire de l'article 15 bis*)

– L. 302-8-1 [nouveau] : contrat de mixité sociale (*commentaires des articles 18 et 19*)

#### **Communes n'ayant pas satisfait à leurs obligations de rattrapage :**

– L. 302-9-1 : constat de carence par le préfet (*commentaire de l'article 19 bis*)

– L. 302-9-1-1 : recours devant les commissions départementales et nationale SRU (*commentaire de l'article 20*)

---

(1) Article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

### Synthèse des évolutions du dispositif SRU

Le principe de la mixité sociale dans l'habitat a été fixé dans la **loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville** (« loi LOV »), qui prévoyait que toutes les communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants et comptant moins de 20 % de logements locatifs sociaux (LLS) et moins de 18 % de bénéficiaires d'aides à la personne devaient s'engager à réaliser des LLS ou acquitter une contribution financière.

Face aux complexités de mise en œuvre auxquelles s'est heurté le dispositif LOV, le législateur a souhaité, dans la **loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains** (« loi SRU »), instaurer une obligation plus effective pour certaines communes de compter au moins 20 % de logements sociaux. Le dispositif a ensuite été modifié à l'occasion de la quasi-totalité des grandes lois sur le logement :

– la **loi 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement** (« loi ENL ») intègre à l'inventaire SRU, pendant 5 ans, les LLS vendus à leurs locataires ;

– la **loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable** (« loi DALO ») élargit l'application des obligations aux communes non urbaines situées dans une intercommunalité majoritairement urbaine ;

– la **loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion** (« loi MOLLE » ou « loi Boutin ») prévoyait initialement l'intégration à l'inventaire SRU, pendant 5 ans, les logements en accession sociale à la propriété, disposition qui fut retirée face à la mobilisation soulevée ;

– la **loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social** (« loi Duflo ») porte quatre évolutions conséquentes : l'élévation du taux obligatoire de droit commun de 20 % à 25 % de logements sociaux avec une échéance repoussée de 2022 à 2025 ; l'instauration d'un seuil plancher de 20 ou 30 % de logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et d'un seuil plafond de 30 % de logements financés en prêt locatif social (PLS) dans la réalisation des obligations triennales ; dans les communes carencées, la soumission à un taux de 30 % de logements sociaux dans toute opération de construction conséquente, ainsi que la possibilité pour le préfet de majorer le montant du prélèvement SRU ; la soumission des communes dites « isolées » de plus de 15 000 habitants et en croissance démographique au taux de 20 % ;

– la **loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové** (« loi ALUR ») renforce les prérogatives du préfet à l'encontre des communes carencées, en leur ouvrant la possibilité de délivrer dans ces communes les permis de construire nécessaires afin de mener à bien les opérations de construction de logements sociaux ;

– la **loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté** (« loi LEC ») élargit les possibilités d'exemption : là où l'octroi d'une exemption ne pouvait être justifié qu'en cas d'inconstructibilité de plus de la moitié du territoire ou d'appartenance à un EPCI en décroissance démographique, il peut désormais se fonder sur la faible tension du logement social et la desserte insuffisante par les transports en commun ;

– la **loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique** (« loi ELAN ») comporte deux nouveaux assouplissements : l'allongement de 5 à 10 ans de la durée de prise en compte d'un logement social vendu à son occupant et l'intégration à l'inventaire SRU, repoussée lors des débats sur la loi MOLLE, des logements en accession sociale à la propriété (PSLA), pendant 5 ans, ainsi que ceux cédés en bail réel solidaire.

**Cette obligation s'applique aux communes remplissant les deux conditions cumulatives suivantes, qui entrent dans le champ d'application de la loi et sont dites « concernées » ou « éligibles » :**

– une **condition minimale de population**, qui permet d'assurer que le dispositif ne s'applique qu'aux unités urbaines : la population municipale doit être supérieure ou égale à 3 500 habitants (dans l'unité urbaine de Paris, supérieure ou égale à 1 500 habitants) ;

– une **condition de localisation au sein d'un ensemble urbain**, d'après laquelle la commune doit être située dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, ou être membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Le bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2021 de l'application de la loi SRU (voir encadré) fait état de **1 886 communes soumises, au titre de la période triennale 2017-2019, à une obligation en matière de logements sociaux**, dont 775 respectent le taux qui leur est applicable.

**Parmi les communes concernées, celles dont le taux de logements sociaux est inférieur au taux exigé sont dites « déficitaires » et se voient contraintes de deux façons :**

– elles doivent s'acquitter d'un **prélèvement annuel** calculé en fonction de l'écart entre l'objectif de logements sociaux et leur nombre effectif, le prélèvement étant diminué des dépenses engagées par les communes en faveur du logement social et majoré en cas de mise en carence (*voir commentaire de l'article 16*) ;

– elles se voient assigner des **obligations triennales de rattrapage** du taux de logements sociaux, qui évoluent à mesure qu'elles se rapprochent de l'objectif et de la date de l'échéance en 2025 (*voir commentaire de l'article 17*).

Le bilan actuel fait état de **806 communes déficitaires soumises au taux de 25 %**, qui présentent un taux effectif moyen de 17,7 % de logements sociaux.

**À leur tour, les communes déficitaires qui n'atteignent pas leurs obligations de rattrapage peuvent faire l'objet d'un arrêté préfectoral de carence, et sont dites « carencées »** (*voir commentaire de l'article 19*).

ii. Le taux dérogatoire à 20 %

**Afin de mieux adapter le dispositif aux spécificités locales, un taux dérogatoire de 20 % s'applique dans certains cas.** Dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social, **ce taux est fixé pour les communes dont le parc ne nécessite pas un effort supplémentaire de production.** Il s'applique :

– aux communes rentrant dans les critères SRU et situées dans une agglomération ou appartenant à un EPCI, mais **dans lesquelles le parc de logements existant « ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande »**, dont la liste est déterminée par décret, en début de période triennale, en fonction de l'indicateur de « tension de la demande »<sup>(1)</sup>, qui établit le rapport entre le nombre de demandes de logements sociaux et le nombre d'emménagements annuels dans le parc social<sup>(2)</sup> ;

– les communes de plus de 15 000 habitants hors critères SRU (qui n'appartiennent pas à une unité urbaine de plus de 50 000 habitants comportant une commune de plus de 15 000 habitants) connaissant une **forte croissance démographique** (plus de 5 % de croissance entre deux recensements) et dont le parc de logements justifie un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande.

### L'indicateur de tension de la demande

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) a fait évoluer l'application du taux dérogatoire de 20 % en évoquant le « nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes dans le parc locatif social »<sup>(3)</sup>. Sur ce fondement, le décret en Conseil d'État du 5 mai 2017 a introduit un **nouvel indicateur unique, le ratio de pression (dit aussi de tension) sur la demande de logements sociaux**<sup>(4)</sup>.

Ce ratio, mesuré à partir du système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), est égal au **rapport entre le nombre de demandes et le nombre d'attributions nouvelles dans les logements sociaux d'une commune**. Pour la période 2020-2022, comme lors de la période triennale précédente, un décret simple retient, comme seuil pivot de tension – au-dessous duquel les communes bénéficient du taux de 20 % – le rapport de quatre entre les demandes de logements sociaux et les emménagements annuels<sup>(5)</sup>. Dans les agglomérations où s'applique la taxe sur les logements vacants, le seuil de tension est fixé à trois.

Cet indicateur est le même qui est utilisé pour déterminer les **communes de plus de 15 000 habitants non comprises dans un périmètre SRU et en forte croissance démographique** (plus de 5 % entre deux recensements), pour lesquelles une obligation de production de LLS est fixée pour atteindre 20 % du parc des résidences principales. Le seuil du ratio de tension au-dessus duquel les communes sont soumises aux obligations SRU est fixé à cinq. En application de ce seuil, deux « communes isolées » sont actuellement soumises aux obligations SRU, les communes de Challans (Vendée, 27 000 habitants) et Brie-Comte-Robert (Seine-et-Marne, 18 000 habitants)<sup>(6)</sup>.

(1) Dit aussi indicateur de « pression de la demande ».

(2) Cet indicateur a remplacé en 2017 un indicateur composite retraçant également la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % et le taux de vacance dans le parc social.

(3) II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

(4) [Décret n° 2017-835 du 5 mai 2017](#) relatif aux dispositions particulières à certaines agglomérations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux et pris pour l'application de la loi n° 2017-86.

(5) [Décret n° 2020-1006 du 6 août 2020](#) fixant les valeurs des ratios permettant de déterminer la liste des agglomérations, des EPCI et des communes mentionnés au II de l'article L. 302-5 du CCH.

(6) Annexe 2 au décret n° 2020-1006 du 6 août 2020.

Le bilan d'application au 1<sup>er</sup> janvier 2021 fait état de **305 communes soumises, au titre de la période triennale 2017-2019, à une obligation de 20 % de logements sociaux**. Ces communes comptent un taux moyen de 15 % de logements sociaux.

#### **Bilan SRU 2021 : 1 111 communes en déficit de logement social**

En 2021, sur la base de l'inventaire au 1<sup>er</sup> janvier 2020 hors Mayotte, **1 111 communes ne respectent pas leurs obligations en matière de logement social**. Si elles sont en majorité engagées, sous l'effet de la loi SRU, dans un rattrapage de leur retard, 684 d'entre elles sont soumises à prélèvement pour un montant total net hors majoration de 104 millions d'euros (M€), qui sert à financer le logement locatif social.

**2 109 communes de plus de 3 500 habitants (1 500 dans l'unité urbaine de Paris) sont situées en territoire SRU**. Parmi ces communes éligibles :

- **773 communes respectent le taux légal** de logement social applicable ;
- **1 111 communes dites déficitaires ou soumises ne respectent pas leurs obligations légales** et doivent produire des logements sociaux pour rattraper leur retard. Parmi elles :
  - 806 communes sont soumises à un taux de 25 % (contre 17,7 % observés) ;
  - 305 communes sont soumises à un taux de 20 % (contre 15 % observés).
- **225 communes sont exemptées** de l'application de la loi SRU du fait d'un des trois motifs d'exemption.

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère de la transition écologique).

#### **b. Les exemptions**

Afin de **mieux adapter le dispositif SRU à la diversité des situations locales et notamment à la réalité des communes en situation de décroissance démographique**, de faible demande de logements sociaux ou encore d'isolement, des aménagements sont prévus. Il est possible pour certaines communes qui sont concernées au titre de leur population et de leur situation au sein d'un ensemble urbain, d'être exemptées de l'application du dispositif et, par ce biais, du prélèvement et de la possibilité de sanctions <sup>(1)</sup>.

La **décision d'attribuer une exemption à une commune est prise par décret**, sur proposition de l'intercommunalité d'appartenance et après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU. Dans ce cadre, 225 communes sont actuellement exemptées, au titre de la période triennale 2020-2022, de l'application du dispositif SRU <sup>(2)</sup>. **Trois critères peuvent qualifier une commune** à bénéficier de l'exemption :

– **l'appartenance à une agglomération caractérisée par un faible niveau de tension locative sociale** : pour les seules communes situées au sein d'une agglomération de plus de 30 000 habitants, une tension insuffisante de la demande

(1) III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation

(2) Décret n° 2019-1577 du 30 décembre 2019

de logement social, mesurée par l'indicateur de tension utilisé également pour déterminer les communes soumises au taux dérogatoire de 20 % (*voir encadré précédent*). Un décret <sup>(1)</sup> fixe à deux la tension en dessous de laquelle la commune est exemptée <sup>(2)</sup> ;

– à défaut d'appartenance à ces agglomérations, **la mauvaise connexion de la commune** : pour les seules communes situées en dehors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants, l'insuffisante liaison aux bassins d'activité et d'emploi par le réseau de transports en commun ;

– pour toutes les communes, **l'inconstructibilité de la moitié du territoire municipal urbanisé**. L'inconstructibilité résulte des servitudes suivantes qui pèsent sur une partie des sols de la commune :

- un zonage A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit (PEB) approuvé ;
- une servitude d'utilité publique (SUP) prise en application du code de l'environnement, limitant ou interdisant certains usages des sols ;
- les obligations découlant de l'application d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) ou naturels (PPRN) ou miniers (PPRM).

## 2. Le dispositif proposé

Dans le projet de loi initial, l'article 15 comporte deux mesures distinctes qui portent sur les exemptions accordées et le décompte des résidences principales.

**1) L'évolution du dispositif des exemptions accordées au titre des obligations SRU, qui concernent aujourd'hui 225 communes.** Le projet de loi réécrit, au **1° du I de l'article 15**, les motifs d'exemption prévus au III de l'article L. 302-5 du CCH en les séparant en alinéas distincts pour améliorer la lisibilité du dispositif. Outre cette réorganisation formelle, cette réécriture procède à deux modifications de fond. En effet, le texte maintient à l'identique le critère relatif à l'inconstructibilité de la moitié de la commune (critère désormais prévu au **3° [nouveau]** du III codifié), mais fait évoluer les deux autres motifs d'exemption :

– au **2° [nouveau]** du III codifié, le critère d'exemption au titre de la faible tension du parc locatif social est élargi à toutes les communes situées dans un territoire SRU, là où il ne concernait précédemment que les communes situées dans les agglomérations de plus de 30 000 habitants ;

– au **1° [nouveau]** du III codifié, le critère d'exemption au titre de l'isolement *et* de la faible desserte par les transports en commun, est remplacé par un critère plus ouvert, de faible attractivité du fait de l'isolement *ou* des difficultés

---

(1) Décret n° 2019-662 du 27 juin 2019

(2) Ces deux critères ont remplacé, dans la loi LEC, un critère d'exemption qui s'appliquait aux communes situées dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements.

d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants. La liste de ces communes doit être fixée par décret.

**2) L'adaptation du calcul du taux de logement social à la suppression de la taxe d'habitation.** Au 2° du I, le texte fait évoluer, au onzième alinéa du IV de l'article L. 302-5, par souci de coordination juridique, le mode de détermination du nombre de résidences principales dans une commune, qui constitue le dénominateur du calcul du taux SRU. Celui-ci, qui repose historiquement sur le nombre des résidences principales figurant au rôle fiscal établi en vue de la perception de la taxe d'habitation (onzième alinéa du IV de l'article L. 302-5), doit désormais, du fait de la suppression de la taxe d'habitation <sup>(1)</sup>, se fonder sur la liste élaborée en application de l'obligation faite à tout propriétaire d'un local d'habitation de déclarer sa situation d'occupation <sup>(2)</sup>.

Le II prévoit que cette disposition entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté **une série d'amendements** <sup>(3)</sup> **qui ont porté quatre évolutions substantielles.**

Globalement, les bailleurs sociaux interrogés ont accueilli de façon mitigée les évolutions du texte au Sénat, évoquant des assouplissements qui risquent d'affaiblir la portée du dispositif SRU, selon les mots de l'Union sociale pour l'habitat, porte-parole du mouvement HLM. Cet avis nuancé a été corroboré par les autres personnes auditionnées. Le géographe Grégoire Fauconnier, entendu par votre rapporteur, a par ailleurs souligné que la multiplication des exemptions et exonérations depuis quelques années avait déjà compliqué la lisibilité du dispositif, et que les modifications proposées par le Sénat renforcent cette tendance délétère.

**1) A été adopté, au III bis [nouveau] de l'article L. 302-5, un changement dans la méthode de l'établissement des exemptions, qui permet l'automatisme de l'exemption** au titre de l'inconstructibilité de la moitié du territoire communal.

Les sénateurs ont souhaité rétablir ainsi la procédure qui prévalait antérieurement à l'adoption de la loi LEC. Votre rapporteur vous propose de **maintenir cette évolution tout en en garantissant le caractère opérationnel**, en permettant l'inscription des communes exemptées sur arrêté préfectoral.

---

(1) Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Article 1418 du code général des impôts : « Les propriétaires de locaux affectés à l'habitation sont tenus de déclarer à l'administration fiscale, avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, les informations relatives, s'ils s'en réservent la jouissance, à la nature de l'occupation de ces locaux ou, s'ils sont occupés par des tiers, à l'identité du ou des occupants desdits locaux, selon des modalités fixées par décret. »

(3) Amendements COM-910 sous-amendé, COM-911 et COM-912 de la rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone, et amendements COM-671, COM-672 et COM-673 de Mme Valérie Létard.

**2) Au même III bis, les sénateurs ont également élargi les motifs de l'exemption au titre de l'inconstructibilité** pour comprendre deux nouvelles justifications :

– les **espaces compris dans une cartographie du recul du trait de côte instituée par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets** <sup>(1)</sup>, où sont seuls autorisés des travaux spécifiques. Ces zones sont délimitées afin de ne pas augmenter la capacité d'habitation des constructions dans des lieux destinés à moyen ou long terme à disparaître sous l'effet du déplacement littoral. Les seuls travaux qui y sont autorisés concernent la réfection et l'adaptation des constructions existantes, les constructions ou installations nouvelles nécessaires à des services publics ou à des activités économiques qui exigent la proximité immédiate de l'eau, sous réserve qu'elles soient démontables, ainsi que les extensions des constructions existantes, sous réserve qu'elles soient démontables <sup>(2)</sup> ;

#### **Impacts urbains du nouveau régime des zones exposées au recul du trait de côte**

Ce régime est issu de l'article 242 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

#### **Règles de zonage insérées dans le code de l'urbanisme :**

Les **articles L. 121-22-2 et L. 121-22-6** du code de l'urbanisme permettent aux autorités compétentes dans les territoires les plus exposés au recul du trait de côte de délimiter, dans leur plan local d'urbanisme ou dans leur carte communale, **deux zones** :

- celle exposée à la **survenance du recul à horizon proche** (moins de trente ans) ;
- celle concernée par une **exposition des enjeux humains au recul du trait de côte à plus long terme** (entre trente et cent ans).

Ce zonage est obligatoire pour les plans locaux d'urbanisme incluant au moins une commune mentionnée dans le décret qui sera pris en application des dispositions de l'article 58 B. Il doit être réalisé dans un délai d'un an après la publication du décret (articles L. 121-22-3 et L. 121-22-7). Les communes concernées ont l'obligation, si elles n'en sont pas déjà dotées, d'établir un plan local d'urbanisme ou une carte communale (article L. 121-22-10).

#### **Règles de servitude insérées dans le code de l'urbanisme :**

Sans préjudice du cadre juridique déjà applicable (en particulier les dispositions de la loi « Littoral » et les servitudes d'utilité publique en vigueur), l'article introduit **des règles et servitudes d'utilisation des sols propres aux zones exposées** au recul du trait de côte. Il est prévu d'instituer, à destination des communes et des intercommunalités concernées, une **gradation du niveau de contrainte urbanistique** selon que la zone d'implantation des nouvelles constructions, installations et aménagements se trouve exposée à plus ou moins brève échéance à l'érosion côtière.

---

(1) *Articles L. 121-22-1 et L. 121-22-2 du code de l'urbanisme, issus des dispositions de l'article 242 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.*

(2) *I de l'article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme*

L'**article L. 121-22-4** précise que, dans les zones exposées au recul du trait de côte à horizon proche, seuls peuvent être autorisés :

- les travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes ;
- les constructions ou installations nouvelles nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, à condition qu'elles présentent un caractère démontable ;
- les extensions des constructions existantes, à condition qu'elles présentent un caractère démontable.

L'**article L. 121-22-5** précise que, dans la zone exposée à horizon entre trente et cent ans, **la démolition de toute construction nouvelle et de toute extension de constructions existantes**, ainsi que la remise en état du terrain, sous la responsabilité et aux frais de leur propriétaire, sont imposées lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans.

L'obligation de démolition et de remise en état est ordonnée par arrêté du maire. **Le financement de l'obligation de démolition, qui se fait à la charge du propriétaire qui souhaite construire dans une zone d'exposition, s'effectue via la consignation**, auprès de la Caisse des dépôts et consignations, d'une somme permettant de financer la démolition à terme de la construction autorisée.

– les **périmètres de protection immédiate, rapprochée ou éloignée des points de prélèvement d'eau**, déterminés en application de la législation sur la protection de la qualité des eaux <sup>(1)</sup>.

3) En outre, la commission des affaires économiques du Sénat a rétabli, au **deuxième alinéa du 1<sup>o</sup> du I de l'article 15**, la procédure de détermination de la liste des communes exemptées, actuellement prévue au deuxième alinéa du III de l'article L. 302-5, et dont le sort n'apparaissait pas clairement du fait de la réécriture proposée dans le projet de loi. Cette liste est fixée par décret pris sur proposition initiale des intercommunalités d'appartenance des communes, après avis du préfet de région et de la commission nationale SRU. **La commission a ajouté, à la liste des personnes dont l'avis est recueilli, le préfet de département**, très impliqué dans l'application de la loi. Votre rapporteur estime que ces modifications sont de bon sens.

4) En commission puis en séance publique, les sénateurs ont **modifié la façon dont sont décomptées les résidences principales**, dont le nombre total constitue le dénominateur du taux SRU effectif d'une commune.

---

(1) Article L. 1321-2 du code de la santé publique : « en vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés ».

Au 2° du I, le rôle fiscal issu des déclarations des propriétaires de logements est modifié afin d'en déduire :

– les logements concédés par nécessité absolue de service en caserne de gendarmerie ;

– les logements concédés à des militaires des armées dans des immeubles dépendant du domaine de l'État.

Ces déductions ont pour effet, dans les communes où se trouvent ces logements, de baisser le nombre total de résidences principales par rapport auquel le taux de logements sociaux est mesuré.

#### 4. Les modifications apportées par la commission

La commission des affaires économiques a adopté un amendement de coordination (CE567) et quatre amendements de fond présentés par son rapporteur, M. Mickaël Nogal (LaREM), qui ont apporté les évolutions techniques suivantes :

– à l'alinéa 3, dans le cadre de l'établissement de la liste des communes exemptées, pour lequel le Sénat avait rétabli une procédure à l'initiative de l'intercommunalité, la commission a **supprimé la possibilité de la saisine du représentant de l'État par la commune à l'encontre de son intercommunalité d'appartenance**, qui a paru susceptible d'engendrer des litiges entre communes et intercommunalités d'appartenance (amendement CE566) ;

– à l'alinéa 5, la commission a **supprimé le motif d'inconstructibilité au titre de la protection des champs captants**, qui ne concernent pas les secteurs urbanisés, tout en conservant le motif d'exemption au titre du zonage du recul du trait de côte. Elle a également **supprimé la mention selon laquelle le territoire urbanisé est défini par décret en Conseil d'État**. Une instruction du 27 mars 2014 <sup>(1)</sup> a permis de définir une méthodologie d'analyse de la situation des communes qui fonctionne de manière satisfaisante (amendement CE568) ;

– après l'alinéa 8, la commission a souhaité **conforter l'octroi automatique de l'exemption** au titre de l'inconstructibilité de la moitié du territoire communal, voulu par le Sénat, en prévoyant qu'un arrêté contient la liste des communes qui remplissent les conditions évoquées (amendement CE569) ;

Après l'alinéa 8, la commission a également adopté un amendement CE608 du rapporteur, qui crée une **obligation de prévoir une part de 25 % de logements sociaux au sein des programmes de construction de logements qui**

---

(1) *Instruction relative à l'application du titre II de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, qui identifie notamment l'ensemble des ressources et outils cartographiques (Corine Land Cover, mode d'occupation des sols en local ou Urban atlas, méthode Certu de dilatation-érosion) à disposition des services des collectivités et du préfet de département leur permettant d'évaluer la superficie de territoire urbanisé des communes grevées par des contraintes. Le recours à l'un ou l'autre de ces outils dépend du niveau d'analyse requis (dans la plupart des cas, la base de données CLC, qui couvre l'intégralité du territoire national, est suffisante pour apprécier la situation de la commune, sans nécessité d'analyse plus approfondie).*

**interviennent dans les communes exemptées au titre de l'inconstructibilité de la moitié de leur territoire et connaissant un niveau élevé de tension du parc social.** Cette disposition pallie partiellement l'effet de seuil qui caractérise l'atteinte des 50 % d'inconstructibilité du territoire communal.

Cette obligation s'applique aux communes qui, parmi les 24 communes exemptées au titre de l'inconstructibilité, ne sont pas situées dans une agglomération ou un EPCI mentionnés au 2° du III de l'article L. 302-5. Les programmes de construction concernés sont les opérations de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher.

\*

\* \*

*Article 15 bis A (nouveau)*

(art. L. 152-6-3 [nouveau] et L. 111-24 du code de l'urbanisme et art. L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation)

**Dérogations aux règles de mixité sociale pour les logements militaires construits sur le domaine de l'État**

*Cet article additionnel, ayant un lien avec un article délégué par la commission des lois, a été créé par la commission des affaires économiques.*

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, dispense la construction et la réhabilitation des logements destinés aux militaires sur le domaine de l'État, des règles de mixité sociale prévues par la loi ou par les règlements locaux d'urbanisme.

**1. L'état du droit**

Le droit de l'urbanisme prévoit, dans le respect de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat, introduit par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV), que **les opérations de construction de logements peuvent être soumises à des obligations en matière de mixité sociale**, dans les cas suivants :

– au titre de la carence prononcée pour manquement aux obligations de production imposées par la loi SRU (*voir commentaire de l'article 19*), les articles L. 111-24 du code de l'urbanisme et L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation disposent que, **dans toute opération de construction d'immeubles**

**collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux hors logements financés en prêt locatif social** (*voir commentaire de l'article 15 bis*). Cette disposition a été introduite par la loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social ;

– au sein du plan local d'urbanisme [PLU(i)], le règlement peut, en application de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme, créé à l'occasion de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE), **délimiter, au sein des zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit** dans le respect des objectifs de mixité sociale ;

– toujours au sein du PLU(i), le règlement peut, en application du 4° de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme, délimiter des terrains sur lesquels sont institués, au sein des zones U ou AU, des **emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logements qu'il définit**, dans le respect des objectifs de mixité sociale.

## **2. Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale**

L'article 15 *bis* A résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques de l'amendement CE235 de M. Richard Lioger et des membres du groupe La République en Marche.

L'article crée un article L. 152-6-2 [*nouveau*] au code de l'urbanisme, qui prévoit que **les règles relatives à la mixité sociale définies en application du droit de l'urbanisme ne sont pas opposables aux opérations tendant à la réalisation, sur des terrains affectés aux besoins du ministère chargé des armées, de logements destinés à ses agents.**

Cet article vise ainsi à **sécuriser les programmes de construction du ministère chargé des armées**. À défaut, l'application de ces règles aurait pour conséquence qu'une part substantielle des logements concernés relèverait du logement social et serait, dans ce cadre, attribuée à d'autres publics que les militaires.

Le ministère des armées s'est engagé, par le programme CEGELOG, à la **réalisation de 2 500 à 3 000 logements domaniaux neufs et à la réhabilitation de 8 200 logements domaniaux destinés à ses agents**, afin de renforcer son implantation dans les territoires, de contribuer à l'attractivité des armées et de faciliter le bon accomplissement de leurs missions. Compte tenu des très fortes sujétions pesant sur les militaires (projections fréquentes en opérations extérieures ; mutations régulières entraînant une forte mobilité géographique...) et sur leurs familles, il est apparu important de faciliter leur accès au logement, par une offre réservée.

En prévenant tout effet d'éviction, l'article 15 bis A garantit que les logements construits ou rénovés dans le cadre du programme CEGELOG pourront effectivement être attribués aux militaires, conformément à l'objectif poursuivi.

\*

\* \*

*Article 15 bis (supprimé)*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la commission des affaires économiques du Sénat, modifie les modalités du décompte des logements sociaux dans le cadre de l'inventaire SRU. Il majore de 50 % le décompte des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et minore de 25 % le décompte de ceux qui sont financés en prêts locatifs sociaux (PLS).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) a modifié les obligations qualitatives en matière de production de logements sociaux en prévoyant que la part des logements financés en PLAI doit être au moins égale à 30 % des logements produits et que la part de ceux financés en PLS ne peut être supérieure à 20 ou 30 %.

➤ **La position de la commission**

La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

*a. L'établissement de l'inventaire SRU*

Afin de mesurer l'atteinte des objectifs de production de logement social, le dispositif SRU prévoit la **réalisation annuelle d'un inventaire des logements sociaux existant dans chaque commune**. Le processus d'élaboration de cet

inventaire est contradictoire et implique les services déconcentrés de l'État, ceux de la commune et les bailleurs sociaux.

Dans un premier temps, les organismes propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux transmettent au représentant de l'État dans le département, et concrètement à la direction départementale des territoires (DDT[M]) le nombre de logements sociaux de leur parc et le mode de financement de ces logements. La loi fait en effet **obligation aux personnes morales propriétaires ou gestionnaires des logements d'adresser, avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, un inventaire par commune de leurs biens du lieu** où se situent les logements en question <sup>(1)</sup>.

Le préfet adresse ensuite au maire de chaque commune concernée par l'obligation, avant le 1<sup>er</sup> septembre, un **inventaire complet des logements sociaux décomptés**. À compter de cette notification, la commune dispose de deux mois pour formuler ses observations. Après examen, le préfet doit lui notifier, avant le 31 décembre, le nombre de logements sociaux retenus, ainsi qu'une note dans laquelle il répond aux observations précédemment formulées.

L'inventaire SRU ne contient pas des informations exhaustives sur les logements listés : ainsi par exemple, **la loi ne prévoit-elle pas que l'inventaire comprenne le nombre de pièces des logements décomptés**. L'analyse qualitative des logements sociaux implantés dans les communes déficitaires, effectuée à l'aide d'une étude des données du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) <sup>(2)</sup>, permet cependant de tirer quelques conclusions, comme le rapporte le géographe Grégoire Fauconnier, auditionné par votre rapporteur. Selon cette étude, les logements sociaux des communes déficitaires disposent d'un faible nombre de pièces, notamment quand on les compare à ceux des communes respectant leurs obligations.

Afin de répondre à leurs obligations, **les communes déficitaires choisissent de donner la priorité aux petits logements sociaux au détriment des grands**. Si cette évolution correspond à des évolutions démographiques avérées dues aux dynamiques de denserement des ménages, la construction de T1 et T2 présente également des avantages pour les communes déficitaires. En effet, la production de ces petits appartements permet de réaliser un plus grand nombre de logements sur une même surface, et limite leur impact sur le peuplement de la commune.

---

(1) Article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Le RPLS, tenu par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique, a remplacé en 2011 l'enquête sur le parc locatif social (EPLS) en application de l'article L. 411-10 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE), qui prévoit cette obligation à la charge du ministre chargé du logement.

**RÉPARTITION PAR NOMBRE DE PIÈCES DES LOGEMENTS SOCIAUX SITUÉS DANS LES COMMUNES DÉFICITAIRES ET DANS LES COMMUNES EN RÈGLE DES YVELINES**

	2012		2017		Variations 2012-2017	
	Communes		Communes		Communes	
	déficitaires	en règle	déficitaires	en règle	déficitaires	en règle
T1	6,2 %	4,6 %	8,3 %	4,9 %	+ 2,1	+ 0,3
T2	19,2 %	15,7 %	21,4 %	18,3 %	+ 2,2	+ 2,6
T3	37,8 %	36,5 %	38,6 %	36,9 %	+ 0,8	+ 0,4
T4	27,9 %	32,1 %	25,2 %	31,1 %	- 2,7	- 1,0
T5	8,1 %	9,8 %	6,1 %	8,1 %	- 2,0	- 1,8
Plus	0,7 %	1,3 %	0,4 %	0,7 %	- 0,3	- 0,6

Source : Grégoire Fauconnier, *Loi SRU et mixité sociale : le vivre-ensemble en échec*, éd. Omniscience, 2020, p. 152, d'après les données du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (2012, 2017).

**b. Le champ de l'inventaire**

Le périmètre de la loi SRU devait, dans l'esprit du législateur de l'époque, concerner en priorité le logement familial ordinaire, conçu comme le meilleur vecteur d'une mixité sociale dans la durée. Depuis 2000 et au fil des évolutions législatives successives, les catégories de logements locatifs sociaux retenues pour le calcul du taux ont été progressivement élargies. Cet élargissement se traduit en particulier par une **multiplication des structures collectives qui accueillent de façon temporaire des publics spécifiques**, notamment des résidences universitaires ou des établissements d'accueil de personnes âgées, qui constituent pour certaines communes un levier central pour l'atteinte des objectifs.

Les logements sociaux décomptés au titre de la loi SRU sont strictement énumérés au IV de l'article L. 302-5, et peuvent être classés en quatre catégories :

– **les logements familiaux classiques** : les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) dont l'accès est soumis à des conditions de ressources, notamment ceux appartenant aux organismes HLM et ceux des parcs social ou privé qui font l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat ; les logements dont la convention à l'APL est venue à échéance pendant cinq ans ; l'ensemble des logements locatifs appartenant aux organismes HLM construits avant 1977 ; les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte (SEM) agréées habitat ; les logements agréés en prêt social location-accession (PSLA), pour une durée de 5 ans suivant la levée d'option <sup>(1)</sup> ; les logements cédés en bail réel solidaire (BRS) <sup>(2)</sup> ; les logements locatifs sociaux cédés à leurs occupants, pendant dix années à compter de la date de cession <sup>(1)</sup> ; les logements financés par l'État pour d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ;

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) et décret n° 2019-661 du 27 juin 2019.

(2) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et décret n° 2017-835 du 5 mai 2017.

– **l’habitat spécifique composé de logements situés en structures collectives** : les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des résidences sociales, notamment étudiantes, conventionnés à l’APL, à raison de trois lits ou trois places pour un logement lorsqu’ils ne sont pas constitués de logements autonomes ;

– **les structures d’hébergement** : les places des centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ; les places des centres d’accueil pour demandeurs d’asile ; les logements du parc privé mobilisés à des fins sociales faisant l’objet d’un dispositif d’intermédiation locative (IML) pour loger des personnes rencontrant des difficultés d’accès au logement, y compris hors conventionnement en cas de location/sous-location ;

– **les terrains familiaux locatifs** aménagés au profit des gens du voyage, en état de service, dont la réalisation est prévue au schéma départemental d’accueil des gens du voyage et qui sont destinés à l’installation prolongée de résidences mobiles.

### *c. Le dispositif SRU et les différentes catégories de logement social*

Le rythme de rattrapage de la production de logement social imposé aux communes se décline en une **double obligation**. À l’obligation quantitative, s’agissant du nombre de logements sociaux à financer ou à mettre en service sur la période triennale, s’ajoute en effet une **obligation qualitative, s’agissant de la répartition équilibrée des logements sociaux à financer sur la période triennale**.

Depuis la loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social (dite loi Duflot), précisée par la loi du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), il est nécessaire de **tenir compte de la typologie des financements des logements produits**.

En effet, les aides publiques relatives aux logements locatifs sociaux sont des **prêts et subventions qui permettent la production de logements sociaux**. Trois principaux produits financiers peuvent être mobilisés : le **prêt locatif aidé d’intégration (PLAI)**, le **prêt locatif à usage social (PLUS)** et le **prêt locatif social (PLS)**. Les prêts peuvent être accordés pour financer un champ large d’opérations <sup>(1)</sup>, couvrant aussi bien la construction de logements à usage locatif, l’achat de terrains ou de logements, l’acquisition et la transformation en logements de locaux affectés à un autre usage, la réalisation de logements-foyers <sup>(2)</sup>, ou encore, ce qui constitue une tendance aujourd’hui nettement confirmée, l’acquisition de

---

(1) Opérations énumérées à l’article D. 331-1 du code de la construction et de l’habitation.

(2) Le champ des opérations finançables par les PLUS et PLAÍ est harmonisé, à l’exception des logements-foyers pour personnes âgées et des logements-foyers pour personnes handicapées, qui ne peuvent être financés qu’en PLUS ou en PLS ; le PLAÍ ne peut, en effet, être accordé que pour les logements-foyers appartenant à la catégorie des résidences sociales.

logements à usage locatif dans le cadre de la vente, par un promoteur, en l'état futur d'achèvement (VEFA) <sup>(1)</sup>.

#### **Bénéficiaires et taux des prêts octroyés pour le financement du logement social**

Les **organismes bénéficiaires du PLUS et du PLAI** sont les **organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM)** ayant pour objet statutaire la réalisation de logements, ainsi que les **collectivités locales ou leurs groupements** à condition, pour les opérations de construction, qu'ils ne soient pas délégués des aides à la pierre et qu'aucun organisme de logement social ou SEM ne soit en mesure d'intervenir sur leur territoire. Pour les PLAI, s'ajoutent les organismes agréés maîtrise d'ouvrage d'insertion.

**Les PLS peuvent être accordés à toute personne physique ou morale**, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pouvant directement distribuer ces prêts aux organismes HLM, aux SEM ou à des personnes morales.

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, **les taux des prêts de la CDC s'élèvent à 1,1 % pour le PLUS et à 0,35 % pour les PLAI**. La durée de ces prêts est de 50 ans sur la partie du prêt correspondant à la charge foncière, pouvant être portée à 80 ans en zone tendue et à 40 ans pour la partie bâtiment en construction neuve.

Le taux des prêts PLS est également indexé sur le taux de rémunération du livret A. Il est fixé chaque année dans le cadre de la procédure de refinancement auprès de la Caisse des dépôts. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, **le taux des prêts PLS est de 1,61 %**. L'établissement de crédit qui accorde le prêt PLS peut proposer un prêt complémentaire, à condition que le prêt PLS couvre au moins 50 % du prix de revient de l'opération.

**Toute opération financée à l'aide de PLUS ou PLAI doit faire l'objet d'une décision portant octroi de subvention prise par le préfet.** Cette décision vaut agrément pour l'obtention de la TVA au taux réduit et l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 25 ans. Seules les opérations financées en PLUS ou PLAI peuvent bénéficier d'une subvention de l'État ; le PLS ne bénéficie pas d'une aide budgétaire mais d'une aide de circuit (prêt de long terme sur ressources du livret A avec un taux bonifié) et d'aides fiscales (TVA à taux réduit et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties), ce pourquoi il fait aussi l'objet d'un agrément préfectoral.

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) a redéfini les conditions d'application de cette obligation qualitative en matière de production de logements sociaux, tout en l'étendant à toutes les communes, sans préjudice de leur couverture ou non par un programme local de l'habitat exécutoire :

**– la part des logements financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) parmi les logements produits doit être au moins égale à 30 % ;**

**– la part des logements financés en prêt locatif social (PLS) parmi les logements produits ne peut être supérieure à 30 %, et à 20 % si la commune compte moins de 10 % de logements sociaux.**

---

(1) Cette dernière possibilité a été ouverte dans le cadre de la loi MOLLE.

### **Plafonds de ressources des locataires des logements financés**

L'octroi des subventions et prêts PLAI, PLUS et PLS est **subordonné à la conclusion d'une convention, d'une durée au moins égale à la durée de remboursement du prêt, à l'aide personnalisée au logement (APL) pour les locataires sous conditions de ressources** et qui fixe le loyer maximum autorisé.

En financement PLUS, et pendant toute la durée des conventions, l'occupation sociale doit respecter les règles ci-après pour assurer la mixité sociale des opérations :

- au moins 30 % des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds de ressources du PLUS ;
- 10 % maximum des logements de chaque opération peuvent être loués à des locataires dont les ressources excèdent, dans la limite de 120 %, les plafonds PLUS.

Chaque convention doit indiquer les logements correspondant à chacune de ces catégories. **Les logements financés en PLAI sont destinés à héberger des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières** ; les ressources de ces ménages doivent être inférieures à entre 55 et 60 % des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès au PLUS, sauf dérogation préfectorale.

Pour les logements financés en PLS, les plafonds de ressources applicables aux ménages candidats sont égaux à ceux du PLUS majorés de 30 %.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques du Sénat d'un amendement COM-903 de sa rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR). Celui-ci prévoit la mise en place d'un **décompte différencié des logements dans l'inventaire SRU**, au titre de l'atteinte par les communes de leurs objectifs SRU, à raison de leur mode de financement.

Au prétexte de favoriser la mixité sociale par la production de logements très sociaux, il est proposé de pondérer différemment les logements :

- décompter avec une majoration de 50 % les logements financés en PLAI ;
- décompter avec une minoration de 25 % les logements financés en PLS.

En séance publique, a été ajoutée une forme supplémentaire de pondération des logements produits, qui consiste à décompter avec une majoration de 50 % les logements comptant quatre pièces ou plus, et à décompter avec une minoration de 25 % les logements de moins de deux pièces.

## **3. La position de la commission**

La commission des affaires économiques a estimé que, **loin de promouvoir la production de logements très sociaux en PLAI, cette disposition aurait pour principal effet, strictement opposé d'ailleurs, d'en diminuer nettement la production**. En effet, le décompte proposé permettrait aux communes de remplir,

avec un effort diminué d'un tiers, les obligations de la loi LEC en matière de production de PLAI.

**Les membres de la commission se sont étonnés du reste de l'extension, par le Sénat, de ce mode de pondération, imposé ainsi uniformément à l'échelle nationale, à la morphologie des biens produits, alors que les besoins des communes varient fortement entre elles.** En effet, là où certaines collectivités ont un grand besoin de logements individuels pour répondre au desserrement des ménages, d'autres ambitionnent de grands logements pour attirer ou retenir des familles. Imposer un décompte pondéré de manière identique sur l'ensemble du territoire n'a donc pas de sens et va à l'encontre de la différenciation territoriale souhaitée par les collectivités, le Gouvernement et l'Assemblée.

Par conséquent, la commission a **adopté les amendements de suppression** (CE599, 230, 122, 299, 354 et 373) déposés par le rapporteur, M. Mickaël Nogal (LaREM), Mme Sylvia Pinel (LT), M. Stéphane Peu et les membres du groupe GDR Mme Bénédicte Taurine et les membres du groupe LFI, M. Jean-Louis Bricout et les membres du groupes Socialistes et apparentés (Soc.) et M. François Pupponi (Modem).

\*

\* \*

#### *Article 16*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que le préfet de département s'assure du bon usage, par les bénéficiaires, des sommes issues des prélèvements effectués annuellement sur les ressources des communes déficitaires. Il permet au préfet de suspendre le versement du prélèvement lorsqu'il constate des irrégularités dans l'usage qui en fait.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) a modifié les modalités du prélèvement SRU en prévoyant l'exonération pour les communes nouvelles soumises au dispositif.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a profondément modifié le dispositif, en aménageant la compétence du préfet, en étendant le champ des communes exonérées du prélèvement à toutes les communes, et en élargissant le champ des dépenses déductibles du montant du prélèvement effectué.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a adapté une modification du Sénat en ce qui concerne les dépenses déduites du prélèvement.

## 1. L'état du droit

### *a. Le préfet de département, au cœur du dispositif SRU*

Le représentant de l'État dans le département, dans le cadre de son rôle de gardien du respect de la loi, **veille à l'application par les collectivités de leurs obligations SRU**. Parmi ses services, la direction départementale des territoires (DDT[M]) dispose des outils pour vérifier que la production de logements sociaux des communes concernées est conforme à leurs obligations.

Dans un premier temps, **le représentant de l'État identifie, selon les critères déterminés à l'article L. 302-5 précité, les communes concernées par la loi et celles d'entre elles qui sont déficitaires**. Il en informe les exécutifs locaux. Il vérifie, à l'aune des changements de la législation et des évolutions démographiques (trajectoire de la population municipale), géographiques (extension d'une unité urbaine) et institutionnelles (adhésion à une intercommunalité concernée) des communes, lesquelles entrent et sortent du dispositif. Il propose les exemptions pertinentes à la commission nationale SRU.

Dans un deuxième temps, le préfet **évalue l'atteinte des objectifs de production par les communes**, au regard de l'évolution du nombre et du pourcentage de logements sociaux dans le parc des résidences principales. Il diligente l'inventaire SRU en recueillant auprès des bailleurs sociaux les informations pertinentes relatives à leur parc (*voir les modalités d'élaboration de l'inventaire au commentaire de l'article 15 bis*).

Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire fixant un objectif compatible avec les dispositions de la loi, le préfet notifie au maire son objectif en début de période triennale. Le préfet dresse les objectifs triennaux pour la période suivante, qui correspondent, pour la période

2020-2022, à la construction de 50 % des logements sociaux manquants pour atteindre l'objectif final assigné à la commune (25 ou 20 %), et à 100 % des logements sociaux manquants pour la période 2023-2025, dernière période triennale dans le dispositif actuel (*voir commentaire de l'article 17*).

**b. Le prélèvement SRU et ses dérogations**

- i. Un dispositif qui contribue au financement du logement social

Dans le dispositif SRU, **les communes qui n'atteignent pas le taux de 25 ou de 20 % des résidences principales, dites « déficitaires », voient une partie de leurs ressources prélevées annuellement, sur décision du préfet, d'une somme qui doit abonder la production de logement social.**

Le préfet **fixe en effet le montant du prélèvement annuel**, qui est égal à 25 % du potentiel fiscal par habitant <sup>(1)</sup> multipliés par la différence entre 25 % des résidences principales et le nombre effectif de logements sociaux existants dans la commune l'année précédente (*deuxième alinéa de l'article L. 302-7 du code la construction et de l'habitation*).

Le prélèvement est **plafonné à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement** de la commune, et diminué du montant des dépenses de la commune en faveur de la construction de logements sociaux (notamment subventions foncières, travaux de viabilisation, contribution aux dispositifs d'intermédiation locative, *etc.*).

**Les prélèvements nets, hors majoration liée à la carence, sont versés par priorité aux bénéficiaires suivants** (*septième à dixième alinéas*) :

– **à l'intercommunalité d'appartenance de la commune, lorsqu'elle est délégataire des aides à la pierre**, qui doit utiliser les sommes perçues pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux. La Cour des comptes rapporte néanmoins que les prélèvements opérés sur les ressources des communes et réaffectés aux intercommunalités délégataires des aides à la pierre ne donnent pas lieu à un contrôle particulier par les services de l'État, par exemple dans le cadre des conventions de délégation des aides à la pierre. Pour cette raison, les services de l'État ont proposé, dans le cadre de la refonte du modèle de convention de délégation des aides à la pierre, d'inscrire l'obligation pour les EPCI délégataires de rendre compte de l'emploi des sommes issues des prélèvements SRU parmi les éléments de suivi annuel de la convention de délégation ;

---

(1) *Le potentiel fiscal mesure la richesse fiscale potentielle d'une commune en tant qu'elle ressort des ressources de ses habitants, et permet de comparer la richesse des communes à l'échelle nationale. Il résulte de l'application du taux moyen national d'imposition aux bases communales des quatre taxes directes locales. Le potentiel fiscal par habitant s'obtient en divisant le potentiel fiscal de la commune par le nombre d'habitants, majoré d'un habitant par résidence secondaire et par place de résidence mobile.*

D'après l'étude de la Cour des comptes, dans certains cas, les sommes prélevées au titre des obligations SRU ne semblent pas avoir d'impact sur le budget global de l'intercommunalité qui est affecté au logement. Dans le cas de Toulouse Métropole, par exemple, quoique ces prélèvements constituent une recette affectée qui abonde le budget de l'intercommunalité, ils n'ont pas, selon les enquêteurs, d'incidence sur le volume global des ressources métropolitaines consacrées à la politique du logement, contrairement à ce qu'indiquent les délibérations annuelles sur les délégations d'aide à la pierre.

Source : Cour des comptes, « [L'application de l'article 55 de la loi SRU](#) », février 2021, p. 47.

– à défaut, à l'**établissement public foncier local** (EPFL) d'appartenance ou à l'office foncier de Corse (OFC). Ces établissements doivent pour leur part rendre compte de l'utilisation des fonds dans le cadre du rapport d'activité annuel présenté en conseil d'administration ;

– à défaut, à l'**établissement public foncier d'État** (EPF-E) territorialement compétent. Comme les EPFL, les EPF-E rendent compte de l'utilisation des fonds dans le cadre du rapport d'activité annuel. Selon la Cour des comptes, une communication « au fil de l'eau » permettrait aux EPCI d'avoir davantage de visibilité sur la nature des opérations financées par les sommes prélevées et de vérifier qu'elles sont bien mobilisées en priorité en faveur des projets des communes déficitaires et carencées ;

– à défaut, au **Fonds national des aides à la pierre** (FNAP).

#### **Bilan SRU 2021 : 684 communes prélevées**

En ce qui concerne le prélèvement, parmi les 1 111 communes déficitaires :

– **684 d'entre elles sont prélevées, à hauteur de 104 M€ nets** après majoration, 67,7 M€ de prélèvement net hors majoration étant reversés aux bénéficiaires locaux, la majoration (qui résulte d'une procédure en carence, voir plus loin) étant entièrement versée au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ;

– **427 ne sont pas prélevées :**

– 253 du fait de leurs dépenses en faveur du logement social déductibles du prélèvement d'un montant supérieur à celui du prélèvement brut ;

– 35 du fait d'un montant de prélèvement inférieur à 4 000 euros ;

– 139 parce qu'elles sont exonérées du fait qu'elles bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de la cohésion sociale et disposent de plus de 15 % ou 20 % de logements sociaux sur leur territoire en fonction du taux à atteindre, ou parce qu'elles sont exonérées car entrées depuis moins de trois ans dans le dispositif SRU.

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère de la transition écologique).

#### ii. Exonérations et déductions

**Le système du prélèvement repose sur un double fondement : l'incitation à développer du logement social d'une part, par la déduction des dépenses favorables à la production, et la stimulation d'une production locale**

**adéquate aux besoins des territoires d'autre part, par le versement majoritaire de ces sommes à des bénéficiaires locaux.**

Le prélèvement effectué se trouve en effet **diminué du montant des sommes investies par la commune dans des dépenses qui contribuent au développement du logement social**. Les dépenses prises en compte sont les suivantes (*quatrième alinéa*) :

– **travaux de viabilisation, de dépollution, de démolition, de désamiantage ou de fouilles archéologiques** des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux ou des terrains locatifs familiaux aménagés en vue de l'installation prolongée de résidences mobiles à destination de l'accueil des gens du voyage ;

– **dépenses engagées pour financer des dispositifs d'intermédiation locative (IML)** dans le parc privé ou dans des logements loués à des organismes bénéficiant de l'agrément IML en vue de leur sous-location.

**Les sommes déduites peuvent entièrement compenser le montant du prélèvement** (*cinquième alinéa*). Lorsque le montant net cumulé est inférieur à zéro, le montant de dépenses déductibles excédentaires est reportable sur les deux exercices suivants. À titre d'exemple, le prélèvement brut était de 24 millions d'euros (M€) en 2019 pour la Ville de Paris, en raison d'un taux de logements sociaux égal à 21,38 %, mais les dépenses faites par la commune en faveur du logement social lui ont permis de ne subir aucun prélèvement net.

Enfin, les communes qui se verraient prélever une contribution au titre du déficit SRU **peuvent bénéficier d'une exonération de prélèvement** pour trois motifs <sup>(1)</sup> :

– depuis 2015, **lorsqu'elles sont concernées pour la première fois par le dispositif SRU**, et ce pour une durée de trois ans (*premier alinéa*) ;

– leur prélèvement, s'il était effectué, serait **inférieur à 4 000 euros** (*troisième alinéa*) ;

– elles **bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)** et elles ont une part de logements sociaux par rapport à leur parc de résidences principales plus élevée que 20 % ou 15 %, selon qu'elles sont soumises respectivement au taux de 25 % ou de 20 % de logements sociaux ;

#### **La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale**

La dotation de solidarité urbaine (DSU) **bénéficie aux communes en difficulté dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées**. Elle constitue une dotation globale et libre d'emploi, dont la vocation n'est donc pas de financer des politiques particulières.

(1) Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation

L'éligibilité à la DSU ainsi que sa répartition entre communes éligibles reposent sur la distinction de deux catégories démographiques, **les communes de plus de 10 000 habitants et celles comprises entre 5 000 et 9 999 habitants**. Seuls sont éligibles à la dotation les trois premiers quarts des communes de plus de 10 000 habitants et le premier dixième des communes comprises entre 5 000 et 9 999 habitants.

Les communes sont classées par ordre décroissant selon un **indice synthétique de charges et de ressources déterminé par référence au potentiel financier, au nombre de logements sociaux, à la proportion de personnes couvertes par des prestations logement et au revenu moyen des habitants**.

La DSU a bénéficié en 2020 à **693 communes de plus de 10 000 habitants et à 125 communes de 5 000 à 9 999 habitants, pour un total de 818 communes bénéficiaires**. Son montant s'établit en 2022 à 2,57 milliards d'euros <sup>(1)</sup>. Elle représente près de 20 % de la péréquation entre les collectivités.

### *c. Le constat en carence*

À l'issue de la période triennale, le préfet peut sanctionner **les communes qui n'ont pas respecté les objectifs de rattrapage fixés et qui n'ont pas fourni les efforts nécessaires dans ce sens**, ou celles qui, tout en remplissant leurs objectifs quantitatifs de production de logements sociaux, n'ont pas respecté la typologie des biens exigée depuis la loi Duflot. La mise en carence occasionne une majoration du prélèvement SRU et met en œuvre des sujétions particulières, telles que la reprise par le représentant de l'État des compétences en matière d'urbanisme.

*Pour davantage de précisions sur les modalités et les impacts de la carence, se reporter au commentaire de l'article 19.*

## **2. Le dispositif proposé**

L'article 16 du projet de loi prévoit, afin de remédier aux problèmes constatés dans le suivi de l'usage des sommes prélevées, la mise en place d'un **mécanisme de vérification par les autorités de l'État**.

Il intègre à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, qui concerne le prélèvement SRU, un douzième alinéa *[nouveau]* qui prévoit que, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État :

– **l'autorité compétente de l'État peut demander « toute information complémentaire lui permettant d'apprécier le bon usage des sommes »** prélevées au titre du prélèvement SRU ;

– si elle constate que cet usage n'est pas conforme aux dispositions légales, **elle peut « prendre des mesures correctives afin que l'utilisation de ces sommes**

---

(1) Direction générale des finances publiques, jaune budgétaire « [Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales](#) » annexé au projet de loi de finances pour 2022, page 66.

*soit conforme à la loi* ». Ces mesures peuvent inclure la suspension du versement des sommes prélevées et leur réallocation.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté **deux amendements de rédaction globale** <sup>(1)</sup> **qui ont modifié le dispositif proposé en profondeur, en portant trois changements d'ampleur.**

**1) Le pouvoir dont dispose le préfet de département, dans le dispositif initialement proposé, pour vérifier le bon usage des sommes résultant du prélèvement SRU a évolué fortement :**

– la capacité du préfet de demander des informations complémentaires lui permettant d'apprécier le bon usage des sommes prélevées a été supprimée ;

– le dispositif proposé a été articulé avec le dispositif déjà existant, selon lequel les établissements concernés remettent annuellement à l'autorité compétente de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes reversées (dernier alinéa de l'article L. 302-7) ;

– il est désormais prévu que le préfet informe le président de l'intercommunalité du constat qu'il a réalisé sur le fondement de ce rapport, et l'invite à présenter ses observations dans un délai de deux mois ;

– si, à l'issue de ce délai, les indications fournies ne permettent pas de justifier les faits, le préfet peut alors suspendre le versement au bénéficiaire pour une durée limitée à douze mois, par un arrêté qui indique le montant des sommes non versées, montant qui ne peut être supérieur au montant des sommes dont l'utilisation a été considérée comme non conforme.

Moyennant quelques modifications, cette réécriture permet de sécuriser le dispositif initialement proposé et de préciser l'articulation entre le régime de vérification par le préfet et les obligations redditionnelles déjà existantes à la charge des établissements qui perçoivent les sommes prélevées.

**2) L'exonération du prélèvement SRU, dont bénéficient à l'heure actuelle les communes tributaires de la DSU, a été étendue pour recouvrir les plus de 33 079 communes qui perçoivent la dotation de solidarité rurale.**

La dotation de solidarité rurale (DSR), qui constitue comme la DSU une dotation de péréquation communale, concerne l'ensemble des communes rurales. Elle est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants, afin de tenir compte des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu

---

(1) Amendements COM-914 de la rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone, et amendement COM-675 de Mme Valérie Létard.

rural et de l'insuffisance de leurs ressources fiscales <sup>(1)</sup>. D'un montant en 2022 de 1,9 milliard d'euros, cette dotation représente 14 % de l'effort national de péréquation entre collectivités <sup>(2)</sup>.

La DSR est constituée de trois fractions, dont la première, la fraction « bourg-centre », a été perçue par 4 169 communes en 2021 et la deuxième, la fraction « péréquation », est perçue par 33 079 communes en 2021, sachant qu'il est possible de percevoir à la fois ces deux fractions. Cette extension a donc pour effet d'**exonérer au moins 33 079 communes**. Ajoutée au 818 communes bénéficiaires de la DSU, cette évolution conduirait à **exonérer au moins 33 897 communes sur les 34 965 communes** que compte la France au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Actuellement, les services du ministère de la transition écologique, interrogés par votre rapporteur, estiment que cet élargissement affecterait **137 communes, en plus des 68 communes** actuellement exonérées au titre de la DSU.

**Votre rapporteur estime que cette extension vise à priver d'une partie de son effet le dispositif SRU. Il vous propose de la supprimer.** Du reste, les communes en secteur rural situées dans des territoires faiblement tendus ou situées hors des agglomérations de plus de 30 000 habitants et mal connectées aux bassins de vie, peuvent être exemptées de leurs obligations SRU.

**3) Le champ des dépenses déductibles du prélèvement SRU a été étendu :**

**– il devra comprendre les dépenses imputables au développement du logement social sur le territoire municipal.** Le prélèvement se trouvera ainsi diminué du montant des dépenses exposées par la commune pour la réalisation d'infrastructures nouvelles et pour assurer l'accompagnement social et mener des politiques de mixité sociale, en raison de la construction de logements sociaux et de l'augmentation de la population municipale qui en résulte ;

– sur le territoire de la métropole du Grand Paris (MGP), les dépenses déductibles du prélèvement devront comprendre les coûts d'éviction résultant des acquisitions foncières réalisées en vue de la production de logement social par les établissements publics territoriaux (EPT).

#### **4. Les modifications apportées par la commission**

Par l'adoption de sept amendements du rapporteur et de Mme Laurence Gayte avec les membres du groupe La République en Marche, la commission des affaires économiques a **souhaité en revenir à un texte proche des dispositions du texte initial**. Elle a cependant **conservé l'élargissement des dépenses qui peuvent être déduites du prélèvement SRU, en le restreignant toutefois aux coûts d'éviction** engendrés par les opérations de construction.

---

(1) Article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales.

(2) Direction générale des finances publiques, jaune budgétaire « [Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales](#) » annexé au projet de loi de finances pour 2022, page 66.

\*

\* \*

### *Article 17*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime l'échéance du dispositif SRU en 2025 et crée un nouveau mécanisme de rattrapage triennal articulé avec le contrat de mixité sociale, qui peut aménager le rythme de rattrapage.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social a réorganisé l'échelonnement du dispositif SRU en prévoyant un terme pour l'atteinte des objectifs de logement social au 31 décembre 2025.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a renforcé les possibilités de mutualisation intercommunale des objectifs SRU, aménagé les obligations qui s'imposent aux communes nouvellement concernées et supprimé la limitation dans le temps de la conclusion de contrats de mixité sociale qui aménageraient le rythme de rattrapage.

### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques est revenue aux dispositions du texte initial en ce qui concerne l'échéancement de l'effort à fournir. Elle a retenu les ajouts du Sénat en matière de contrat intercommunal de mixité sociale, tout en prévoyant que l'effort d'une commune ne peut être abaissé en-deçà de 22 %.

## 1. L'état du droit

### a. L'échéance en 2025 est aujourd'hui irréalisable pour la plupart des communes

- i. Les communes sont très éloignées de l'objectif qui doit être atteint en 2025

La question de l'accessibilité pour les communes de l'objectif d'un taux de 20 % de logement social parmi le parc de résidences principales s'est posée dès la naissance du dispositif en 2000. Si les résultats de la loi SRU sont réels, puisqu'elle contribue pour moitié, selon diverses estimations, à la production contemporaine de logements sociaux, il n'en reste pas moins, néanmoins, que l'évolution du taux SRU d'un certain nombre de communes n'est pas positive, du fait notamment de la forte croissance du parc privé, qui ralentit mécaniquement l'amélioration du taux de logements sociaux.

Du fait des écarts à l'objectif marqués par les communes déficitaires, seules 10 % des communes sont assurées d'atteindre leur taux légal d'ici l'échéance du 31 décembre 2025, **plus de 50 % ne pouvant pas y parvenir**, selon les estimations de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Selon les estimations du géographe Grégoire Fauconnier, auditionné par votre rapporteur, le taux moyen des communes initialement déficitaires, s'il est **passé de 9,1 % en 2002 à 13,8 % en 2020**, devrait atteindre **18,5 % en 2030**, bien loin des 25 % attendus en 2025.

#### Écart à l'objectif des communes déficitaires

Les chiffres du dernier bilan triennal (2017-2019) <sup>(1)</sup>, font état de 1 100 communes déficitaires pour la période en question, dont 975 soumises aux obligations de production à l'horizon 2025. Sur celles-ci, 681 étaient soumises au taux de 25 %, contre 294 au taux de 20 %. Leur écart par rapport par rapport à l'objectif peut être ventilé comme suit :

- entre 0 et 3 points d'écart : 83 communes (9 %) ;
- entre 3 et 6 points d'écart : 173 communes (18 %) ;
- entre 6 et 10 points d'écart : 270 communes (28 %) ;
- plus de 10 points d'écart : 447 communes (46 %), dont plus de 200 ont plus de 15 points d'écarts à l'objectif.

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère de la transition écologique).

- ii. L'échéancement triennal des efforts de rattrapage

Le dispositif issu de la loi SRU, amendé au moment de la loi du 18 janvier 2013 relative au renforcement des obligations de production de logement social (« loi Duflot »), a prévu que **les communes rattrapent leur retard en respectant**

---

(1) Ces données, qui sont celles du dernier bilan triennal réalisé en 2020, sont donc plus anciennes que les données qui concernent la période triennale actuelle, fournies dans le commentaire de l'article 15, mais ont un meilleur degré de précision, ce qui permet la ventilation des communes proposée ici.

**des obligations triennales de production de logements sociaux.** Ces obligations sont **fixées tous les trois ans par le préfet** à partir du taux SRU des communes, et calculées comme s'il n'y avait pas de construction simultanée de logements privés.

Selon le calendrier établi par la loi Duflot, la période triennale 2014-2016 devait voir la construction de 25 % du nombre de logements locatifs sociaux manquants pour atteindre l'objectif, celle de 2017-2019, 33 %, celle de 2020-2022, 50 % et celle de 2023-2025, 100 %. Dans ces conditions, **plus l'échéance approche, plus les obligations sont ambitieuses et deviennent objectivement inatteignables**, notamment à cause de la construction parallèle de logements privés, comme l'a montré le géographe Grégoire Fauconnier, interrogé à ce sujet par votre rapporteur.

*b. Les dispositifs existants en matière de mutualisation intercommunale des objectifs*

- i. L'intercommunalisation des objectifs dans le cadre de la convention de délégation de compétences

La possibilité de définir en commun, à l'échelle du territoire intercommunal, les objectifs triennaux de rattrapage assignés aux communes au titre des obligations SRU, existe déjà **lorsque l'intercommunalité est dotée d'un programme local de l'habitat (PLH), dans le cadre d'une convention de délégation de compétences.**

Ce dispositif, introduit par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, permet, **pour une seule période triennale**, de faire porter une partie des objectifs de rattrapage des communes soumises aux obligations de la loi SRU sur tout ou partie des autres communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) <sup>(1)</sup>.

**Conçu par exception au droit commun d'application des objectifs triennaux de rattrapage**, ce dispositif a vocation à permettre de tenir compte des particularismes locaux et d'assouplir temporairement le rythme et l'échéancier de rattrapage du déficit en logements sociaux de ces communes.

---

(1) Quatrième alinéa de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation.

### La convention de délégation de compétences

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **l'État peut, dans le cadre d'une convention de délégation de compétences, déléguer à certaines intercommunalités et aux départements la gestion des aides à la pierre**, qui financent le parc locatif social et le parc privé relevant de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) <sup>(1)</sup>.

Cette possibilité a été amplifiée à l'occasion notamment des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). **Ces textes ont consacré le territoire intercommunal en tant qu'échelon pertinent de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et de l'hébergement**, en s'appuyant sur le dispositif de délégation de compétences.

Au-delà des seules aides à la pierre **le champ des compétences de l'État déléguables, en matière d'habitat et d'hébergement, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et aux métropoles dotés d'un programme local de l'habitat (PLH)**, a été élargi aux compétences suivantes :

- le conventionnement avec l'ANAH hors travaux ;
- la garantie du droit au logement et, pour ce faire, la gestion de tout ou partie du contingent préfectoral de logements sociaux ;
- la procédure de réquisition avec attributaire ;
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement ;
- l'élaboration et le suivi des conventions d'utilité sociale (CUS) ;
- la délivrance aux organismes HLM des agréments d'aliénation de logement.

#### ii. La mutualisation dans le cadre du contrat intercommunal de mixité sociale

Au-delà de cette possibilité limitée dans le temps, le II de l'article 130 de la loi ELAN a également permis une mutualisation intercommunale expérimentale des objectifs triennaux. Ce dispositif expérimental permet à un EPCI volontaire et pilote d'une politique locale de l'habitat intégrée de devenir l'interlocuteur unique du préfet de département dans la mise en œuvre du dispositif SRU *via* la **conclusion d'un contrat intercommunal de mixité sociale, conclu pour une durée maximale de 6 ans** (*pour davantage d'informations sur le contrat de mixité sociale, voir le commentaire de l'article 18*). Dans ce cadre, l'EPCI assume l'ensemble des obligations relatives à l'application de la loi SRU auxquelles chacune des communes membres serait individuellement tenue sur son propre territoire en l'absence de contrat intercommunal.

---

(1) Article 61 de la loi n° 2004-809, codifié à l'article L. 301-5-1 du code la construction et de l'habitation.

**Le contrat constitue ainsi le support d'une mutualisation, à l'échelle intercommunale, des obligations en matière de rattrapage de logements sociaux incombant aux communes soumises à la loi SRU**, dans des conditions qui ne remettent pas en question les principes et les objectifs de la loi SRU : maintien au niveau de l'EPCI d'un niveau équivalent en matière d'objectifs de production à la somme mathématique des obligations applicables à chacune des communes membres, limitation de la possibilité de mutualisation aux communes soumises à un taux cible de 25 % et disposant d'ores et déjà d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux.

Sont éligibles à cette expérimentation, les EPCI compétents en matière d'urbanisme, mais aussi délégataires des aides à la pierre sur toute la durée du contrat – et donc responsables de la programmation de la réalisation de logements locatifs sociaux – et couverts par un programme local de l'habitat exécutoire. Cette condition ne permet de viser que les intercommunalités disposant de la pleine maîtrise, sur leur territoire, de la programmation et du développement territorialisé de l'offre de logement social, et ayant défini une stratégie de territoire sur laquelle pourra s'appuyer le dispositif expérimental.

**La liste des intercommunalités pouvant bénéficier du dispositif expérimental prévu à l'article 130 de la loi ELAN est fixée par décret**, pris sur proposition des représentants de l'État dans les régions, après avis de chaque comité régional de l'habitat et de l'hébergement concerné. Ce décret doit être pris en amont de la période triennale précédant l'application du contrat. À ce jour, aucun EPCI ne s'est montré intéressé par cette expérimentation.

## **2. Le dispositif proposé**

L'article 17 pérennise, au-delà de son échéance de 2025, l'application du dispositif SRU d'obligation d'un taux légal de logement social (20 % ou 25 % selon le niveau de tension locative des territoires).

Le **a du 1° du I de l'article 17** supprime l'échéance actuellement prévue au premier alinéa du I de l'article L. 302-8, qui dispose que l'objectif de rattrapage ne peut être inférieur au nombre de constructions nécessaires pour atteindre, au plus tard à la fin de l'année 2025, le taux de 25 ou 20 % (voir commentaire de l'article 15).

Par voie de conséquence, le **b du 1° du I** supprime aussi les dispositions de coordination (deuxième alinéa du I), introduites en 2013 à l'intention des communes nouvellement concernées, qui se sont vu attribuer cinq périodes triennales pleines pour atteindre l'objectif.

Le **2° du I** remplace le mécanisme de rattrapage actuel, qui prévoit les objectifs de réalisation pour les cinquième, sixième, septième et huitième périodes triennales (respectivement 25, 33, 50 et 100 % de l'objectif à réaliser). Compte tenu de la suppression de la date butoir en 2025, la nouvelle rédaction du VII de l'article

L. 302-8 prévoit un rythme de rattrapage différencié en fonction de la distance par rapport à l'objectif.

**La règle générale consiste en un objectif de production, par période triennale, de 33 % des logements à réaliser** pour atteindre le taux SRU cible de 25 ou 20 % de logements sociaux dans le parc des résidences principales. À mesure que les communes s'approchent de l'objectif, afin d'éviter une décélération relative de la production et un effet asymptotique, cette règle est modulée :

– pour les communes présentant un écart compris entre deux et quatre points avec l'objectif (c'est-à-dire situées entre 21 et 23 % pour celles visant un objectif de 25 %, et entre 16 et 18 % pour celles visant un objectif de 20 %), l'objectif de réalisation est fixé à 50 % ;

– pour les communes présentant un écart inférieur à deux points avec l'objectif (respectivement entre 23 et 25 % et entre 18 et 20 %), l'objectif de réalisation est fixé à 100 %.

L'objectif de réalisation est recalculé à l'issue de chaque période triennale. Il est prévu que le préfet de département peut, après accord du maire et lorsque les conditions économiques du marché du logement le permettent, le relever.

Le 3° du I prévoit de nouvelles dispositions au sein du même article codifié afin d'adapter le nouveau mécanisme à la diversité des situations qui pourraient émerger pour les différentes communes concernées :

– le VIII [nouveau] de l'article L. 302-8 prévoit de nouvelles modalités de détermination des objectifs des communes nouvellement concernées par les obligations SRU, qui ne sont cependant pas applicables aux communes issues de fusions pour lesquelles au moins l'une des anciennes communes était concernée SRU :

- les communes nouvellement concernées font ainsi l'objet d'un rythme adapté, avec un taux de rattrapage de 20 % de l'objectif en première période triennale, et un taux de 25 % en deuxième période. Ces communes ne sont donc soumises au taux ordinaire de 33 % qu'à partir de la troisième période triennale, aménagement qui ouvre une période de six ans pour que les communes s'adaptent au rythme de rattrapage ;
- un autre aménagement est prévu pour une commune nouvellement soumise SRU au cours même d'une période triennale, qui bénéficie, jusqu'à la fin de la période en cours, d'un taux dérogatoire de 15 % ;

– le IX [nouveau] de l'article L. 302-8 prévoit les aménagements qui peuvent être apportés en cas de conclusion d'un contrat de mixité sociale, lequel peut diminuer respectivement à 25, 40, et 80 % les taux prévus sinon à 33, 50 et

100 %. Dans ce cas, le projet de loi prévoit que la conclusion du contrat est subordonnée à un avis préalable de la commission nationale SRU.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a sensiblement réécrit l'article 17, en portant **deux réorientations majeures** :

#### **1) Le Sénat a cherché à assouplir la portée des dispositions du nouveau mécanisme de rattrapage triennal proposé dans le projet de loi initial :**

– à l'**alinéa 16 de l'article 17** (VIII [nouveau] de l'article codifié), les sénateurs ont prévu un aménagement pour les communes nouvellement concernées qui « *estiment être dans l'incapacité d'atteindre les objectifs de réalisation de logements sociaux* », rédaction inspirée du texte initial de l'article 18 du présent projet de loi. Elles peuvent dans ce cas, avec l'accord de l'intercommunalité, demander au préfet la signature d'un CMS ;

– à l'**alinéa 20** (IX [nouveau] de l'article codifié), la commission des affaires économiques a supprimé la limite, prévue dans le texte initial, de deux périodes triennales consécutives maximum qui seraient couvertes par un contrat. De l'avis de votre rapporteur, cette évolution ouvre la voie à une pérennisation des contrats de mixité sociale, et fait quasiment des taux prévus dans le cadre du CMS les taux de droit commun ;

– à l'**alinéa 16** (VIII [nouveau] de l'article codifié), en séance publique, le Sénat a adopté l'amendement n° 465 assouplissant l'application du texte aux communes nouvellement concernées. Il a mis en avant le fait qu'un grand nombre d'entre elle font face à des difficultés importantes pour atteindre les seuils fixés par la loi. Ainsi, pour ces communes, là où le projet de loi proposait une adaptation progressive, les communes atteignant le taux du régime de droit commun à 33 % lors de la troisième période à compter de leur inclusion dans le champ de la loi, après deux périodes intermédiaires à 20 puis 25 %, le Sénat propose un allongement pour atteindre les 33 % lors de la quatrième période, après trois périodes intermédiaires à 10, 20 puis 25 %.

#### **2) En matière de mutualisation intercommunale, le dispositif existant est sensiblement modifié :**

– les **a, b et c du 1° du I** ont été entièrement réécrits de façon à supprimer le dispositif d'intercommunalisation des objectifs, actuellement prévu dans le programme local de l'habitat. Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR), rapporteure de la commission des affaires économiques, et Mme Valérie Létard (UC) ont en effet soutenu que le dispositif présente de nombreux défauts, comme en atteste son inutilisation <sup>(1)</sup>. D'après les sénatrices, il pose des difficultés pour la distinction parmi les objectifs des communes contributrices, de ceux répondant à leurs besoins

---

(1) Amendements COM-679 et COM-915 de la commission des affaires économiques

locaux en logement et de ceux issus du report des objectifs SRU d'une autre commune. À cela s'ajouteraient des difficultés de suivi et un effet d'irresponsabilisation en cas de non-atteinte des objectifs reportés d'une commune déficitaire sur une autre commune ;

– par voie de conséquence, a été adopté un nouveau dispositif à l'**alinéa 25 de l'article 17**, créant un X *[nouveau]* à l'article L. 302-8 du CCH. Ce dispositif vise à adapter l'effort exigé aux contraintes locales tout en assurant le respect global des obligations à l'échelle intercommunale. Il prévoit ainsi que l'adaptation du rythme de rattrapage pour certaines communes s'inscrirait dans le cadre d'un **contrat intercommunal de mixité sociale** qui permettrait d'assurer un accompagnement et un suivi sous le pilotage de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). **Le contrat intercommunal de mixité sociale permet l'adaptation du rythme de rattrapage dans les conditions suivantes :**

– l'EPCI pilote doit disposer d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire ;

– la mutualisation ne peut s'opérer qu'entre communes soumises à rattrapage au titre de la loi SRU ;

– pour une même commune, l'aménagement du rythme de rattrapage est limité à deux périodes consécutives ;

– les objectifs assignés à chaque commune soumise à rattrapage peuvent être diminués jusqu'à deux tiers, passant donc théoriquement de 33 % à 11 % ;

– les « communes contributrices » ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord ;

– la somme des objectifs triennaux de production de logements sociaux prévus par le contrat intercommunal ne peut être inférieure à la somme des objectifs de rattrapage des communes du territoire intercommunal soumises à prélèvement.

Du fait de son caractère dérogatoire, le Sénat a prévu que la conclusion d'un tel contrat sera soumise à l'avis de la commission nationale SRU.

#### **4. Les modifications apportées par la commission**

Outre des modifications de portée rédactionnelle (amendement CE571, 573 et 574), la commission des affaires économiques a porté les évolutions suivantes :

– elle a adopté des amendements identiques du rapporteur, M. Mickaël Nogal (LaREM), de Mme Sylvia Pinel (LT) et de M. Stéphane Peu et les membres du groupe GDR (amendements CE582, 82 et 130), qui **rétablissent les seuils et l'échéancement initialement prévus** dans le projet de loi pour les communes nouvellement soumises à la loi SRU ;

– une autre série d’amendements identiques du rapporteur, de Mme Pinel et de M. Peu (amendement CE581, 83 et 131) a **rétabli l’avis préalable de la commission nationale SRU** pour la conclusion d’un contrat de mixité sociale permettant de déroger aux objectifs de production de droit commun ;

– un amendement du rapporteur a **rétabli la limitation de la contractualisation à deux CMS consécutifs**, supprimée au Sénat (amendement CE572) ;

– la commission des affaires économiques a **accepté, après en avoir débattu longuement, les évolutions marquées au Sénat en faveur du contrat intercommunal de mixité sociale (CIMS)**. Un amendement du rapporteur a cependant **limité à 22 %, au lieu de 11 %, le taux d’effort minimal** à attendre d’une commune signataire d’un contrat intercommunal (amendement CE575).

\*

\* \*

#### *Article 18*

(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 des lois a délégué l’examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article consacre l’existence du contrat de mixité sociale, instrument conventionnel conclu entre le maire, le préfet et le président de l’EPCI, qui pourra adapter, pour une durée maximale de six ans, le rythme de rattrapage du déficit de logements sociaux.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a aménagé les conditions de conclusion d’un contrat de mixité sociale et a étendu sa capacité d’adapter les objectifs SRU d’une commune, en supprimant notamment la durée maximale prévue ainsi que la possibilité de prononcer un constat de carence une fois un contrat conclu.

## ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques est revenue aux dispositions du texte initial en ce qui concerne la durée des CMS et leurs possibilités d'aménagement.

### **1. L'état du droit**

#### ***a. Le contrat de mixité sociale***

Le contrat de mixité sociale (CMS), expérimenté en Ile-de-France dès 2010, a vu, par voie réglementaire, **son usage généralisé en 2015 à tout le territoire** <sup>(1)</sup>. **Le CMS lie à l'État, pour une durée de trois à six ans, une commune** au regard des dispositions de la loi SRU. Il vise à **garantir que tous les outils juridiques, financiers et opérationnels envisageables sont déployés** afin de combler le déficit entre l'offre et la demande de logement social et le taux cible de 20 à 25 % de logements sociaux d'ici la fin du dispositif, prévue pour 2025.

Le contrat fait intervenir d'autres acteurs impliqués dans le développement du logement social : l'intercommunalité, le cas échéant, l'établissement public foncier d'État (EPF-E) ou local (EPFL), les bailleurs sociaux concernés, ainsi que, selon le cas, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et le conseil départemental.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, **236 CMS étaient signés**, en majorité dans les communes carencées. Il n'y a cependant pas toujours coïncidence entre les communes carencées et les communes signataires d'un CMS, puisque certaines communes carencées ne souhaitent pas en conclure. Selon les services de l'État, dans la plupart des régions tendues, les CMS signés concernent autant des communes carencées que déficitaires, et l'on peut noter une certaine réticence des communes à s'approprier cet outil. En revanche, en région détendue, le CMS semble mieux accepté et a pu être privilégié à la sanction par les préfets.

#### **Contenu du contrat de mixité sociale**

##### **Le contrat de mixité sociale doit obligatoirement préciser :**

- les **objectifs de production** de la commune en terme de logement social ;
- les **opérations prévues** avec leur localisation et un échéancier de réalisation ;
- les **moyens et les outils que la commune entend mobiliser** pour atteindre ses objectifs ;
- les **obligations de chacune des parties** signataires ;
- le cas échéant, le **contenu du programme d'actions détaillé** du PLH ;
- les **modalités de mise en œuvre du droit de préemption urbain** voire du droit de préemption urbain renforcé par le préfet.

---

(1) Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, [instruction du 30 juin 2015](#) relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013.

**En fonction de la situation de la commune, les engagements pourront également porter sur différents volets :**

- **le foncier** : le contrat se traduit notamment par un programme d’actions foncières, et peut aussi conduire à prévoir de mener différentes analyses sur le foncier de la commune ;
- **l’urbanisme réglementaire** : il prévoit les modifications à opérer sur les documents d’urbanisme en vigueur et le cas échéant en cours d’élaboration afin d’intégrer des outils de densification ou d’ouverture à l’urbanisation en vue de la production de logements sociaux ;
- **l’urbanisme opérationnel et programmatique** : il précise la part des logements et des logements sociaux à réaliser et leur échéancier ;
- **le logement** : il consiste à identifier les opérations à réaliser sur les parcs public et privé et les opérations d’intermédiation locative et à prévoir les interventions des bailleurs sociaux notamment ;
- **les attributions** : il détermine la proportion du contingent de logements sociaux réservés par la commune qui sera mobilisée pour une attribution à des ménages bénéficiant du DALO et selon quelles modalités ;
- **le financement** : il formalise l’engagement financier de la commune notamment pour assurer l’équilibre financier des opérations. Le contrat doit aussi prévoir un dispositif de suivi et d’évaluation, *a minima* annuel. Il est établi, en référence à un échéancier d’actions et à des objectifs précisément définis. Les effets des actions se faisant ressentir à des échelles de temps différentes, le contrat doit prédéfinir les modalités de suivi spécifiques à chaque action planifiée.

## **2. Le dispositif proposé**

L’**article 18** crée un article L. 302-8-1 [*nouveau*] au code de la construction et de l’habitation, qui confère une assise législative aux contrats de mixité sociale.

### **Le I de l’article codifié décrit les modalités de l’instrument :**

– le CMS est défini comme un « *cadre d’engagement de moyens* » qui vise à permettre à une commune d’atteindre ses objectifs en matière de réalisation de logements sociaux. Le CMS détermine notamment, pour chacune des périodes triennales, qu’il couvre, et pour chacune des communes, les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux à atteindre ainsi que les engagements pris, notamment, en matière d’actions foncière, d’urbanisme, de programmation, de financement et d’attribution ;

– le projet de loi prévoit que cet instrument est conclu **pour une durée maximale de six ans entre une commune, l’État et l’intercommunalité d’appartenance** de la commune ;

– l’article prévoit la possibilité du **contrat intercommunal de mixité sociale** (CIMS) en disposant qu’un CMS unique peut être conclu à l’échelle du territoire d’un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;

**Le II de l’article codifié introduit la possibilité pour une commune de demander la conclusion d’un CMS aux objectifs aménagés :**

– lorsqu’une commune « *estime être dans l’incapacité d’atteindre les objectifs* » de rattrapage, elle peut, avec l’accord de l’établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient, demander au préfet la signature d’un contrat de mixité sociale prévoyant une adaptation des objectifs. Après examen des difficultés rencontrées par la commune lors des périodes triennales échues ou celles envisagées sur les périodes triennales suivantes, le préfet, s’il parvient aux mêmes conclusions que la commune, engage l’élaboration du contrat ;

– les modalités d’adaptation de ces objectifs sont celles qui ont été définies par l’**article 17** au IX [*nouveau*] de l’article L. 302-8 codifié. **Les objectifs triennaux aménagés dans le cadre du CMS ne pourront donc être inférieurs à 25 % des logements sociaux manquants pour atteindre l’objectif final (40 % et 80 % lorsque la commune se trouve à moins de quatre points de son objectif final) ;**

Afin d’assurer une application homogène et équitable de ces dispositions, un avis préalable de la commission nationale SRU est nécessaire en amont de la signature de ces contrats.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté une série d’amendements de Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR), rapporteure, et de Mme Valérie Létard (UC), qui ont modifié profondément le dispositif proposé dans le projet de loi initial :

#### **1) La possibilité d’aménager dans le contrat de mixité sociale les objectifs SRU se trouve renforcée :**

– au I de l’article L. 302-8-1 codifié, **le Sénat a supprimé la limite de durée fixée à six ans pour le CMS, en la remplaçant par une durée de six ans renouvelable**. Cette possibilité ouvre la voie à une pérennisation de l’outil contractuel ;

– l’aménagement des objectifs réalisé par le biais du CMS peut « *tenir compte de la réalisation d’hébergements ou d’équipements* » qui ne seraient pas pris en compte dans l’inventaire SRU.

## **2) La capacité de conclure un CMS réduisant les objectifs triennaux de rattrapage assignés aux communes évolue :**

– la conclusion du contrat doit associer les organismes HLM présents dans le département <sup>(1)</sup>, les établissements publics fonciers bénéficiaires du prélèvement SRU, et, pour les communes de la métropole du Grand Paris (MGP), leur établissement public territorial (EPT) d'appartenance ;

– elle doit être accompagnée de la production d'éléments « *objectifs et chiffrés, notamment au regard du foncier disponible, sur la population et le nombre de logements existants, privés et sociaux* », ajout réalisé en séance publique par un amendement de M. Jean-Baptiste Blanc ;

– l'avis préalable de la commission nationale SRU est supprimé.

## **4. Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a porté les modifications suivantes :

– elle a **rétabli la durée de trois ans pour un contrat de mixité sociale** en adoptant des amendements identiques du rapporteur, M. Mickaël Nogal (LaREM), de Mme Sylvia Pinel (LT) et de M. Jean-Louis Bricout avec les membres du groupe Socialistes et apparentés (amendements CE576, 27 et 304) ;

– par un amendement de son rapporteur, elle a prévu **l'association à la conclusion d'un CMS des personnes morales intéressées** (bailleurs sociaux, établissements publics fonciers), sans en prévoir l'inclusion systématique, ce qui alourdirait le processus de conclusion de ces contrats (amendement CE598) ;

– par un amendement de son rapporteur, elle a permis, **sur le territoire de la métropole du grand Paris (MGP), de conclure des CMS à l'échelle des établissements publics territoriaux (EPT)**, compte tenu du nombre important de communes soumises et de la pertinence que présente cet échelon intermédiaire (amendement CE580) ;

– par l'adoption d'amendements identiques de son rapporteur, M. Nogal, de Mme Pinel, de M. Bricout avec les membres du groupe Socialistes et apparentés, de Mme Bénédicte Taurine avec les membres du groupe LFI, et de M. Stéphane Peu et des membres du groupe GDR (amendements CE578, 84, 305, 357 et 134), **elle a supprimé l'aménagement permettant au CMS de « tenir compte de la réalisation d'hébergements et d'équipements » non pris en compte dans l'inventaire SRU**. Elle a considéré que l'inventaire SRU (*voir commentaire de l'article 15 bis*) a déjà été considérablement allongé depuis 2000, et que son champ,

---

(1) Les bailleurs sociaux qui ne sont pas des organismes HLM et les autres bailleurs concernés par les obligations SRU ne sont pas mentionnés dans l'article modifié.

très vaste, permet d'ores et déjà de prendre en compte une grande diversité de structures de logement et d'hébergement ;

– par un amendement de M. Peu et des membres du groupe GDR (amendement CE135), après des avis de sagesse du rapporteur et du Gouvernement, la commission a **supprimé l'accord préalable de l'EPCI à la demande faite par la commune de conclure un CMS** ;

– par un amendement de son rapporteur (amendement CE579), la commission a **supprimé l'obligation, pour une commune souhaitant conclure un CMS dérogatoire, de fournir des éléments « objectifs et chiffrés »**, estimant que cette obligation engendrerait, pour la commune concernée, des difficultés de motivation de leur demande ;

– par deux amendements identiques de M. Stéphane Peu et des membres du groupe GDR et de M. Richard Lioger et des membres du groupe La République en Marche (amendement CE136 et 232), la commission a **rétabli l'avis conforme de la commission nationale, motivé et public**, pour la conclusion d'un contrat de mixité sociale dérogeant aux objectifs.

\*

\* \*

### *Article 19*

(art. L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation)

## **Instauration d'un taux de majoration minimal en cas de carence au titre de la loi SRU et adaptation de la carence à la création du contrat de mixité sociale**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article adapte le régime du constat en carence à la création du contrat de mixité sociale et renforce les sanctions prévues à l'égard des communes carencées en instaurant un taux minimal de majoration du prélèvement.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a supprimé la quasi-totalité des sanctions applicables dans le cas de la carence et a permis, là où les deux sont pensés comme complémentaires, de substituer le contrat de mixité sociale à la carence.

## ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a rétabli les dispositions du texte initial, rétablissant l'ensemble des sanctions à la main de l'État en cas de mise en carence d'une commune, à l'exception de la suspension d'office du développement du logement locatif intermédiaire.

### **1. L'état du droit : le constat en carence**

À l'issue de la période triennale, le préfet de département peut sanctionner **les communes qui n'ont pas respecté les objectifs de rattrapage fixés et qui n'ont pas fourni les efforts nécessaires dans ce sens**, ou celles qui, tout en remplissant leurs objectifs quantitatifs de production de logements sociaux, n'ont pas respecté la typologie des biens exigée depuis la loi Duflot, étant bien précisé que la carence peut être prononcée au seul titre du manquement à ces exigences dites « qualitatives ».

Au regard des résultats de la période triennale 2017-2019, **280 constats de carence** ont été prononcés par les préfets en fin de période.

Le constat de carence, arrêté par le préfet après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) (*voir commentaire de l'article 20 bis*) et de la commission nationale SRU (*voir commentaire de l'article 20*), se traduit de trois manières.

#### ***a. La majoration du prélèvement SRU***

En premier lieu, **le préfet a la possibilité de majorer le montant du prélèvement annuel dû par la commune**. Cette majoration peut voir le montant du prélèvement multiplié jusqu'à cinq fois, sans toutefois qu'il puisse dépasser 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune, ou 7,5 % pour les communes les plus riches <sup>(1)</sup>.

**La majoration est versée au Fonds national des aides à la pierre (FNAP)**. Ces recettes sont destinées au financement exclusif de la réalisation de logements très sociaux en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et de la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative (IML). À cet effet, la majoration alimente le fonds de concours n° 1-2600480 « PLAIs adaptés et intermédiation locative communes carencées ». Elle représente une part qui oscille entre 4 % et 6 % des ressources du FNAP, selon les années considérées, avec un dynamisme dans les dernières années du fait de la hausse du nombre de communes carencées. Des vérifications sur les prélèvements versés au FNAP sont effectuées par la Caisse de gestion du logement locatif social (CGLLS).

---

(1) Les communes les plus riches sont celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 150 % du potentiel fiscal par habitant médian des communes prélevées.

### **Impacts du carencement sur la production de logements sociaux**

Le carencement, s'il peut être mal vécu localement, semble avoir des effets positifs sur la production de logement social. Selon le géographe Grégoire Fauconnier, entendu par votre rapporteur, les communes carencées à l'issue de la période triennale 2011-2013 ont produit 23 131 logements sociaux entre 2014 et 2016, contre 7 348 au cours de la période précédente, soit un rythme de production multiplié par trois.

Toutes les communes carencées font nécessairement l'objet d'une majoration du prélèvement SRU. Selon les données transmises à votre rapporteur par le ministère de la transition écologique, **dans 78 % des communes carencées, le taux de majoration est inférieur ou égal à 100 %**, dont 40 % pour lesquelles ce taux est inférieur ou égal à 50 %. Pour près de 16 % d'entre elles, ce taux de majoration est compris entre 101 % et 200 %. Seules 6 % des communes ont un taux de majoration qui dépasse 200 %, correspondant toutes à des communes précédemment carencées dont les réalisations n'ont pas progressé.

#### ***b. La mise en œuvre de sujétions particulières***

Afin de renforcer la dynamique de production de logements sociaux, certains outils coercitifs doivent ou peuvent être mis en œuvre :

– **l'obligation de prévoir la soumission à un taux de 30 % de logements sociaux financés en prêt locatif à usage social (PLUS) ou en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) (voir commentaire de l'article 15 bis) de toute opération de construction** de plus de 12 logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher (*articles L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation et L. 111-24 du code de l'urbanisme*) ;

Les services de l'État rencontrés par la Cour des comptes lors de son enquête ont estimé que l'obligation, dans le cadre d'une opération de construction, de prévoir au moins 30 % de logements financés par des PLUS ou des PLAI, a un effet très positif. C'est, selon eux, un levier important pour produire du logement social ; cette obligation permet de l'imposer même quand les documents des collectivités, notamment le plan local d'urbanisme, sont peu incitatifs dans ce sens. La vigilance s'impose cependant quant aux risques de détournement de la règle et au contrôle de légalité exercé sur les permis présentés, certaines opérations étant à dessein conçues de façon à demeurer juste en dessous des seuils de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher.

Source : Cour des comptes, « [L'application de l'article 55 de la loi SRU](#) », février 2021

– la possibilité pour le préfet de conclure une **convention avec un bailleur social pour la réalisation d'une opération de logements sociaux** intégrant une contribution financière obligatoire de la commune ;

La Cour des comptes rapporte que la possibilité de conclure une convention avec un opérateur en vue de la construction ou de l'acquisition de logements sociaux est peu appliquée car perçue, dans la majorité des cas, comme trop agressive. Ainsi, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur par exemple, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes et le Var ne l'ont jamais utilisée.

Toutefois, la Cour précise que, dans le Vaucluse, l'approche est différente : les promoteurs, lorsqu'ils souhaitent intervenir en commune carencée, savent que l'État peut préempter le terrain. La plupart d'entre eux prennent donc contact en amont du projet avec les services déconcentrés, et un accord peut ainsi se faire sur le contenu du projet, et notamment concernant la part de logement social, qui conduit à la signature d'une convention.

Source : Cour des comptes, « [L'application de l'article 55 de la loi SRU](#) », février 2021

– la possibilité pour le préfet de conclure une **convention avec un organisme agréé pour la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative (IML)** dans le parc privé intégrant une contribution financière obligatoire de la commune ;

– la **suspension de la possibilité de construire du logement locatif intermédiaire (LLI)** sur le territoire de la commune ;

– le **transfert du contingent communal au préfet** pour loger les ménages éligibles au droit au logement opposable (DALO).

### *c. L'étatisation de certaines compétences dévolues aux collectivités*

À l'issue de la période triennale, le préfet de département peut sanctionner **les communes qui n'ont pas respecté les objectifs de rattrapage fixés et qui n'ont pas fourni les efforts nécessaires dans ce sens** (*voir commentaire de l'article 19 sur le constat de carence*).

Toujours dans l'objectif de renforcer la capacité de produire du logement social dans la commune carencée, les deux compétences centrales en matière d'urbanisme, cédées aux communes dans le cadre des premières lois de décentralisation en 1982, peuvent être reprises par le préfet agissant pour le compte de l'État :

– le préfet **prend automatiquement la compétence de droit de préemption urbain (DPU) de la commune** pour la réalisation de logements sociaux ;

Selon la Cour des comptes, le transfert au profit du préfet du droit de préemption urbain (DPU) suscite fréquemment des interrogations et le scepticisme des élus. Compte tenu de la rareté et du coût du foncier, des contraintes légales et réglementaires qui freinent la construction, des nombreux recours qui peuvent être intentés contre les projets, ils doutent de la capacité de l'État à entreprendre des projets. Ils soulignent, de surcroît, que le maire a une connaissance plus fine du territoire de la commune. Un maire réticent conserve d'ailleurs la faculté de s'opposer à la préemption en refusant d'accorder le permis de construire, dans l'hypothèse où la compétence en matière d'autorisation d'urbanisme n'aurait pas été reprise par le préfet.

Dans la pratique, cependant, les services déconcentrés aménagent le transfert en établissant une relation de coopération et de dialogue avec les communes en leur confiant une large part du travail d'instruction des déclarations d'intention d'aliéner (DIA, préalable nécessaire à l'application du DPU et obligatoirement adressée au préfet). Ils demandent, par exemple, à la collectivité d'opérer une présélection et de leur transmettre un avis signalant les déclarations considérées comme les plus intéressantes en vue d'une préemption ultérieure. Dans le même sens, les préfets délèguent par convention l'exercice du droit de préemption, le plus souvent à des établissements publics fonciers (EPF). Ces assouplissements et aménagements permettent, selon la Cour, de donner plus d'effectivité au transfert du droit de préemption.

Source : Cour des comptes, « [L'application de l'article 55 de la loi SRU](#) », février 2021

– le préfet **peut prendre la compétence de l'octroi des autorisations d'urbanisme** sur tout ou partie des communes défaillantes. Cette capacité est peu employée par les préfets. Selon l'enquête annuelle SRU 2018, elle est surtout utilisée en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (72 permis délivrés par l'État) et dans quelques communes de Nouvelle-Aquitaine (33), d'Ile-de-France (5), d'Occitanie (6) et d'Auvergne-Rhône-Alpes (2). Sur le fondement du dernier bilan triennal, la reprise de cette compétence concernerait une quinzaine de communes.

D'après la Cour des comptes, la reprise par l'État des autorisations d'urbanisme est rendue difficile en raison de la réduction des effectifs et de la perte relative des compétences des services de l'État en la matière depuis la décentralisation. La mise en œuvre de ce transfert est d'autant plus délicate que les recours contre les permis sont nombreux.

Ces difficultés d'application contribuent largement à expliquer l'utilisation de ces moyens qui est faite par les services de l'État, variable selon le type d'outil et selon les départements ou les territoires. S'agissant des mesures laissées à l'appréciation du préfet, elles sont peu utilisées.

Source : Cour des comptes, « [L'application de l'article 55 de la loi SRU](#) », février 2021

## 2. Le dispositif proposé

L'article 19 du projet de loi vise dans son objet à **tirer la conséquence de l'institutionnalisation du contrat de mixité sociale (voir commentaires des articles 17 et 18) pour adapter le régime des sanctions financières au titre du manquement aux obligations SRU**, sans que les modifications ne puissent

engendrer un dépassement de la limite de 5 ou 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement mentionnée plus haut :

– son 3° renforce la pénalité financière appliquée en cas de carence en rehaussant le taux de la majoration du prélèvement : il crée ainsi un **taux de majoration minimal ou « plancher », égal au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total. L'instauration d'un seuil minimal de majoration des prélèvements en cas de carence est issue des recommandations du rapport de la commission nationale SRU**, dans le prolongement de son avis rendu fin novembre 2020, sur l'examen du bilan triennal 2017/2019. Cette recommandation fait suite au constat d'une très grande hétérogénéité des pratiques des préfets en la matière. Une commune qui a atteint 60 % de ses objectifs se verra *a minima* fixer une majoration de 40 %. Le plafond actuellement fixé par la loi, qui prévoit le quintuplement du prélèvement, n'est pas remis en cause ;

– ce même 3° renforce également le taux minimal de majoration dans le cas d'une carence constatée au titre de deux périodes triennales consécutives : il ne peut alors être inférieur à 100 % ;

– ses 1° et 2° sont des dispositions de coordination légistique afin de permettre au préfet de s'appuyer sur le manquement aux obligations prévues par le contrat de mixité sociale pour prononcer la carence.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat s'est offusqué de la lourdeur des sanctions prononcées à l'égard des communes carencées et inquiété de voir les communes récidivistes dans la carence être sanctionnées. Il a donc entièrement modifié l'article, par deux biais.

1) La commission des affaires économiques a adopté deux amendements de Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR), sa rapporteure, et de Mme Valérie Létard (UC), qui **suppriment, bien au-delà du champ de l'article initial, la quasi-totalité des sanctions qui peuvent être actionnées** dans le cas d'une mise en carence :

– le **taux minimal de majoration du prélèvement** prévu dans le projet du Gouvernement (*3° de l'article 19 du projet de loi initial*) ;

– le **transfert du contingent communal au préfet** pour loger les ménages éligibles au droit au logement opposable (DALO) (*deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 codifié*) ;

– la **possibilité pour le préfet de prendre la compétence de l'octroi des autorisations d'urbanisme** sur tout ou partie des communes défaillantes (*troisième phrase du même alinéa*) ;

– la **possibilité pour le préfet de conclure une convention avec un bailleur social pour la réalisation d’une opération de logements sociaux** intégrant une contribution financière obligatoire de la commune (*sixième, septième et huitième alinéas du même article*) ;

– la **suspension de la possibilité de construire du logement locatif intermédiaire (LLI)** sur le territoire de la commune (*neuvième alinéa du même article*).

**De l’avis de plusieurs personnes auditionnées, il résulte de ces évolutions une impuissance aggravée du représentant de l’État et l’impunité des collectivités qui ne remplissent pas leurs obligations.**

2) La commission du Sénat a également prévu deux nouvelles dispositions de coordination du régime de la carence avec celui du contrat de mixité sociale prévu aux articles précédents du projet de loi, qui renforcent le rôle de ce contrat et **diminuent encore la capacité de contrainte de l’État** :

– au 4° [*nouveau*], il est prévu que le préfet peut suspendre ou modifier le contenu de l’arrêté de carence à la suite de la conclusion d’un contrat de mixité sociale. Le CMS, qui a servi jusqu’ici comme un outil permettant de remédier aux lacunes constatées, se substitue donc dans l’esprit du Sénat à la carence en permettant aux collectivités de diminuer, sans conséquence négative pour elles, leurs efforts de rattrapage ;

– au 5° [*nouveau*], il est précisé que la signature d’un contrat de mixité sociale entraîne un nouveau régime pour la majoration du prélèvement SRU prononcée en cas de carence, qui n’est plus versée au Fonds national des aides à la pierre (FNAP), mais consignée en vue des dépenses futures de la commune pour réaliser des logements sociaux.

#### **4. Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a adopté deux amendements identique de son rapporteur, M. Mickaël Nogal, et de Mme Christelle Dubos et des membres du groupe La République en Marche (amendements CE584 et 231). Ces amendements prévoient le **rétablissement de l’ensemble des sanctions appliquées en cas de carence**, supprimées par le Sénat, à l’exception de la suspension d’office du développement du logement locatif intermédiaire.

Ces amendements rétablissent aussi le **plancher de majoration du taux de prélèvement SRU**, supprimé par le Sénat.

\*

\* \*

*Article 19 bis*

(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 au titre de la loi SRU**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la  
commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime le transfert automatique de l'exercice du droit de préemption urbain par le préfet lorsque celui-ci constate une carence de logements sociaux au sein d'une commune soumise aux obligations SRU. L'article complète donc les dispositions adoptées par le Sénat à l'article 19, qui suppriment l'ensemble des autres capacités de sanction dont dispose le représentant de l'État à l'égard des communes qui ne remplissent pas leurs obligations SRU.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a rétabli le transfert automatique de l'exercice du droit de préemption urbain, en précisant que le préfet peut renoncer, au cas par cas, à son exercice, auquel cas ce droit peut être exercé, sur demande et après accord du préfet, par la commune.

**1. L'état du droit**

Dans le cadre du constat en carence (*voir commentaire de l'article 19*), le préfet de département peut, à l'issue de la période triennale, sanctionner **les communes qui n'ont pas respecté les objectifs de rattrapage fixés et qui n'ont pas fourni les efforts nécessaires dans ce sens** (*voir commentaire de l'article 19 sur le constat de carence*).

Toujours dans l'objectif de renforcer la capacité de produire du logement social dans la commune carencée, les deux compétences centrales en matière d'urbanisme, cédées aux communes dans le cadre des premières lois de décentralisation en 1982, peuvent être reprises par le préfet agissant pour le compte de l'État :

– le préfet **prend automatiquement la compétence de droit de préemption urbain (DPU) de la commune** pour la réalisation de logements sociaux ;

– le préfet **peut prendre la compétence de l’octroi des autorisations d’urbanisme** sur tout ou partie des communes défaillantes. Cette capacité est peu employée par les préfets.

### **Le droit de préemption urbain**

Le droit de préemption urbain (DPU) est un outil foncier stratégique de la puissance publique : il lui permet de se substituer à un acquéreur et de devenir ainsi propriétaire d’un bien. Certaines conditions s’appliquent : **l’opération doit intervenir en vue de la réalisation d’une opération d’aménagement dans une zone prédéfinie**, qu’elle soit réalisée à titre onéreux ou à titre gratuit et qu’elle se fonde sur des motifs d’intérêt général.

La compétence en matière de DPU relève des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, selon l’autorité compétente en matière de plan local d’urbanisme [PLU(i)]. Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l’État, à une collectivité, à un établissement public y ayant vocation, à un organisme de logement social ou au concessionnaire d’une opération d’aménagement.

**La zone d’application du DPU est instituée pour une durée illimitée**, sauf à ce que la réglementation d’urbanisme qui conditionne sa validité évolue et ne le permette plus, ou que l’organe délibérant décide de la supprimer. **Le DPU peut être institué, par délibération, dans les secteurs qui ont vocation à être urbanisés :**

- dans les communes dotées d’un plan d’occupation des sols (POS) ou d’un PLU[i], sur tout ou partie des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) délimitées par ces plans ;
- dans les secteurs soumis à certaines servitudes patrimoniales : les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ; les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d’eau destinée à l’alimentation des collectivités humaines ; les zones et secteurs définis dans les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ; les zones soumises aux servitudes visant à réduire le risque inondation.

Depuis la loi du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), **toutes les cessions de biens à titre onéreux ou gratuit, qu’elles soient volontaires ou forcées, peuvent faire l’objet d’une préemption au titre du DPU, hormis les transactions expressément exclues par l’article L. 213-1 code de l’urbanisme**, sur lesquelles la collectivité peut instituer le droit de préemption urbain renforcé par une délibération motivée.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

L’article 19 *bis*, introduit par la commission des affaires économiques du Sénat sur adoption des amendements COM-923 et COM-684 de la rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR), et de Mme Valérie Létard (UC), a **supprimé la reprise par le préfet, dans le contexte du constat en carence, de la compétence en matière de droit de préemption urbain.**

**Cet article additionnel complète donc les dispositions adoptées par le Sénat à l’article précédent, qui suppriment les autres capacités de sanction dont dispose le représentant de l’État à l’égard des communes qui ne remplissent pas leurs obligations SRU.**

### 3. Les modifications apportées par la commission

La commission des affaires économiques a **rétabli le transfert automatique de l'exercice du droit de préemption urbain** en cas d'arrêté de carence, en précisant toutefois que le préfet peut renoncer, au cas par cas, à son exercice. Il y renonce pour une opération particulière. Dans ce cas, il peut être exercé, sur demande et après accord du préfet, par la commune.

### 4. Les modifications apportées par la commission

La commission des affaires économiques a adopté un amendement de rédaction globale de son rapporteur, M. Mickaël Nogal (amendement CE585).

Cet amendement **revient sur la suppression de la reprise automatique du droit de préemption par le préfet**. En outre, l'amendement précise que **le préfet peut renoncer, ponctuellement, à exercer ce droit**. Dans ce cas, après demande motivée de la collectivité concernée et accord du préfet, la commune carencée ou son EPCI peut l'exercer pour le seul bien objet du renoncement du préfet.

\*

\* \*

#### *Article 20*

(art. L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation)

### **Suppression de la procédure d'aménagement des objectifs triennaux SRU et des commissions départementales**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article  
à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article supprime la procédure d'aménagement des objectifs triennaux en matière de logement social, qui fait désormais redondance avec la nouvelle possibilité de les adapter temporairement dans le cadre du contrat de mixité sociale prévu à l'article 18. Il supprime également les commissions départementales qui étaient créées à cet effet.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a modifié la composition de la commission dite « commission nationale SRU » et rétabli la motivation et la publicité de ses avis pour l'ensemble de ses compétences.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a rétabli la composition actuelle de la commission nationale SRU et la possibilité de désigner une personnalité qualifiée à sa présidence.

### **1. L'état du droit**

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a créé, à l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), une procédure permettant d'aménager les objectifs triennaux de rattrapage des obligations de développement de l'offre communal de logement social.

Il s'agit d'une procédure à plusieurs étapes : lorsque des communes n'ont pas respecté la totalité de leur objectif triennal, le représentant de l'État dans le département soumet leur cas à une commission départementale réunie à cet effet. Après examen de leurs difficultés, celle-ci peut recommander l'élaboration d'un échéancier pour rattraper leur retard si elle identifie des possibilités de réalisation de logements sociaux sur leurs territoires ; mais si elle estime qu'une commune ne peut respecter ses obligations, elle saisit la commission nationale placée auprès du ministre chargé du logement, dite commission nationale SRU.

Celle-ci entend à son tour le maire de la commune et le préfet du département et peut également recommander l'élaboration d'un échéancier de réalisation de logements sociaux. Si toutefois elle parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement de ses obligations.

Dans les faits, cependant, les commissions départementales ont saisi la commission nationale SRU de moins de 2 % des communes concernées. Elles sont en outre jugées lourdes à mettre en œuvre.

## **2. Le dispositif proposé**

L'article 18 du présent projet de loi ouvrant la possibilité d'adapter temporairement, dans le cadre du contrat de mixité sociale qu'il instaure, le rythme de rattrapage fixé à l'article 17, l'article 20 propose la suppression de cette procédure d'aménagement concurrente, complexe et peu utilisée.

Par la même occasion, il supprime les commissions départementales, qui deviennent sans objet, leur consultation sur les projets d'arrêtés de carence ayant déjà été supprimée par loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Il convient de souligner que ces suppressions ne remettent pas en cause la procédure de carence applicable aux communes qui n'ont pas respecté leurs objectifs de rattrapage (même rééchelonnés par l'article 18) et n'ont pas fourni les efforts nécessaires dans ce sens, ni les sanctions qui peuvent en découler (voir le commentaire de l'article 19).

L'article 20 prévoit par ailleurs que, pour établir son avis sur les contrats de mixité sociale (ceux qui sont adoptés conformément au II de l'article L. 302-8-1 du CCH, c'est-à-dire les contrats qui dérogent au nouveau rythme de rattrapage – voir les commentaires des articles 17 et 18), comme elle le fait pour les projets d'arrêtés de carence et les avis des préfets de région sur les exemptions aux obligations de développement du logement social, la commission nationale SRU peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle juge utile.

## **3. Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a approuvé ces suppressions. Elle a cependant deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, visant :

– à modifier la composition de la commission nationale SRU, pour répartir les élus (nationaux et locaux), d'un côté, et les personnalités qualifiées, de l'autre, en deux collèges composés à parité – ce qui, en pratique, ne change rien à la composition actuelle ;

– à confier sa présidence non plus à une « personnalité qualifiée » désignée par le ministre chargé du logement, mais à une personnalité ayant exercé les fonctions de représentant de l'État dans un département ;

– enfin, dans un souci de transparence et de pédagogie, à réaffirmer le caractère motivé et public des avis rendus par la commission nationale. La version initiale de l'article 20 avait supprimé ces exigences, qui ne s'appliquent aujourd'hui qu'aux avis rendus dans le cadre de la procédure d'aménagement. Le Sénat les a rétablies, mais pour l'ensemble des autres compétences de la commission (exemption, bilan triennal, etc.), qui n'étaient jusqu'alors pas soumises à ces obligations de motivation et de publicité.

En séance publique, le Sénat n'a apporté qu'une modification rédactionnelle supplémentaire, avec toutefois l'avis défavorable du Gouvernement.

#### 4. Les modifications apportées par la commission

Certains acteurs auditionnés par le rapporteur de la commission des affaires économiques craignent que le président de la commission nationale SRU ne perde en indépendance s'il n'est plus choisi que parmi d'anciens préfets. D'autres observent que cela interdirait la désignation d'un élu local, comme c'est le cas aujourd'hui.

Avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement CE586 de son rapporteur, qui rétablit la composition actuelle de la commission nationale SRU, sans collèges, et la possibilité de désigner une personnalité qualifiée à sa présidence.

\*  
\* \*

#### *Article 20 bis*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article  
à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet à un élu local de co-présider le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission n'a apporté qu'une correction rédactionnelle au dispositif.

#### 1. L'état du droit

Conformément à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), hors certains territoires d'outre-mer, un comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) est constitué auprès du représentant de l'État dans la région pour être le cadre des « *concertations permettant de mieux répondre*

*aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement et de favoriser la cohérence des politiques locales* ». Il est essentiellement consulté sur l'application des politiques de l'habitat dans son territoire.

L'article R. 362-3 du CCH précise que le CRHH est présidé par le préfet de région. Ses membres sont par ailleurs répartis en trois collèges : un collège de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, un collège de professionnels du logement, du foncier, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondants et un collège de représentants d'organismes intervenant dans les secteurs de l'hébergement et de l'insertion, d'organisations d'usagers ou de bénéficiaires des dispositifs d'aide, de bailleurs privés, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et de personnalités qualifiées.

L'article L. 302-13 du CCH prévoit toutefois que le CRHH d'Ile-de-France est co-présidé par le préfet de la région et le président du conseil régional.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté sept amendements identiques, dont celui de sa rapporteure, visant à permettre à un élu désigné au sein du collège des représentants des collectivités territoriales de co-présider le CRHH, à l'instar de la solution en vigueur pour l'Île-de-France depuis janvier 2014.

Aucune modification n'a été apportée en séance publique.

## **3. Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel de son rapporteur (CE587).

\*

\* \*

*Article 20 ter (supprimé)*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, entend élargir les missions du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) pour lui permettre de proposer des expérimentations et des adaptations locales aux règles nationales.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) constitue le cadre de la concertation entre les différentes parties prenantes des politiques de l'habitat et de l'hébergement menées, et à mener, sur le territoire régional.

Ses missions sont précisées par les articles R. 362-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il est notamment consulté sur la façon dont sont satisfaits les besoins des différentes catégories de population, sur les orientations des politiques foncières, de l'habitat et de l'hébergement menées par l'État et par les collectivités territoriales dans la région, sur la programmation des différentes aides publiques et la coordination des financements et sur l'application dans la région des principes régissant l'attribution des logements locatifs sociaux. Il est également consulté sur divers projets : programmes locaux de l'habitat, projets d'arrêtés de carence, etc.

**2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Souhaitant renforcer le poids du CRHH dans la différenciation territoriale des politiques de l'habitat et de l'hébergement, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté un amendement du groupe Socialiste, écologiste et républicain élargissant ses missions afin qu'il puisse proposer des expérimentations

ou des adaptations de règles nationales, s’agissant par exemple des zonages pour les aides à la pierre ou des aides fiscales, et qu’il participe à leur évaluation.

Aucune modification n’a été apportée en séance publique.

### 3. La position de la commission

Certains acteurs auditionnés par le rapporteur de la commission des affaires économiques évoquent le précédent que représente à leurs yeux l’expérimentation du « Pinel breton ». La réduction d’impôt « Pinel », codifiée à l’article 199 *novovicies* du code général des impôts, vise à soutenir l’investissement locatif intermédiaire dans les zones de fortes tensions entre l’offre et la demande de logements, à savoir les zones A, A *bis* et B1. L’article 164 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu, à titre expérimental, un dispositif dérogatoire pour la Bretagne : son territoire était classé essentiellement en zones B2 à C ; il revient aujourd’hui à un arrêté du préfet, pris après avis du président du conseil régional et du CRHH, de définir plus finement les communes ou parties de communes qui peuvent relever de l’aide fiscale. Un bilan de l’expérience devait être réalisé avant la fin de l’année 2021. Un amendement adopté par l’Assemblée nationale en première lecture du projet de loi de finances pour 2022 pourrait prolonger l’expérimentation jusqu’au 31 décembre 2024.

Le rapporteur est convaincu que la politique de l’habitat et de l’hébergement est plus efficace si elle est partagée et si elle peut être adaptée, dans la mesure du possible, aux spécificités locales. Il n’est cependant pas envisageable de donner aux organes locaux la compétence de modifier unilatéralement des droits reconnus au niveau national ou des dispositifs qui sont portés par le budget de l’État. De telles adaptations exigent l’intervention de procédures législatives et réglementaires.

En l’espèce, les propositions des CRHH resteraient indicatives. Toutefois, inscrire dans la loi cette faculté de formuler des propositions serait non seulement inutile, puisque les comités l’ont déjà dans leurs missions de consultation et de concertation, mais, sans portée opérationnelle, elle pourrait aussi être source de frustration.

Sur proposition de son rapporteur (amendement CE588) et avec l’avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a supprimé l’article 20 *ter*.

\*

\* \*

*Article 20 quater*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, impose un avis conforme du préfet et du maire sur le déconventionnement de logements sociaux par les bailleurs institutionnels dans les communes déficitaires ou qui risquent de l'être.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

Selon l'article L. 411-5-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les bailleurs institutionnels qui possèdent plus de dix logements conventionnés au titre de l'aide personnalisée au logement et ne souhaitent pas renouveler cette convention sont seulement tenus de requérir, au moins deux ans avant l'expiration de la convention, l'avis consultatif du représentant de l'État dans le département quand l'absence de renouvellement de la convention a pour conséquence de faire passer une commune sous le seuil obligatoire de logements sociaux fixé à l'article L. 302-5 du CCH, ou si elle se trouve déjà sous ce seuil. Les communes concernées sont simplement informées de leur intention, dans le même délai.

Cette disposition ne s'applique pas aux organismes de logements sociaux, mais aux sociétés d'économie mixte, aux sociétés immobilières de la Caisse des dépôts et consignations ou d'Action Logement ou des collecteurs agréés pour la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, ainsi qu'aux entreprises d'assurance, établissements de crédit et autres sociétés de financement.

Ainsi, malgré le risque de voir le déficit en logements sociaux s'aggraver ou de se retrouver en déficit, ni la commune, ni même le préfet n'ont, aujourd'hui, la possibilité de s'opposer à ces déconventionnements. Le ministère chargé du logement indique que cela s'est produit récemment en Ile-de-France.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, qui :

– exigent désormais un avis conforme du préfet et l’avis consultatif de la commune concernée sur le projet de déconventionnement ;

– et portent le délai de saisine des autorités locales de 24 à 30 mois avant l’expiration de la convention.

Avec l’avis favorable du Gouvernement, le Sénat, en séance publique, a transformé l’avis consultatif du maire en avis conforme.

Il a en outre clarifié le champ d’application de cette nouvelle procédure : elle ne s’impose que sur les communes mentionnées aux I et II de l’article L. 302-5 du CCH, et celles qui pourraient en relever à la suite de ce déconventionnement, écartant les communes qui ne sont pas assujetties à l’article 55 de la loi SRU. L’amendement rappelle enfin l’ensemble des obligations qu’entraîne un déficit de logements sociaux dans les communes assujetties, qui sont définies aux articles L. 302-5 à L. 302-9 du même code (seuil minimal de logements sociaux, inventaire annuel de ces logements pour les communes en forte croissance démographique, prélèvement sur les ressources fiscales, définition d’objectifs de réalisation de logements sociaux et établissement d’un bilan triennal).

En dehors de ces cas, la simple information du préfet et de la commune reste la règle.

## **3. Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques n’a apporté aucune modification à l’article 20 *quater*.

\*

\* \*

### Article 20 quinquies

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, rétablit, pour les futurs baux de logements sociaux (y compris de relocation), l'obligation de prendre en location la place de stationnement associée au logement social dans les immeubles collectifs.

### ➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

#### 1. L'état du droit

Depuis 1998, l'article L. 442-6-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH) précise que la location des logements sociaux, dans les immeubles collectifs, ne peut être subordonnée à la location corrélative d'une aire de stationnement proposée par le bailleur, y compris lorsqu'elle fait l'objet d'une mutualisation (c'est-à-dire que l'offre est développée et partagée par plusieurs résidences).

En outre, les locataires qui renoncent à l'usage d'une aire de stationnement bénéficient d'une réduction du loyer et des charges correspondants.

#### 2. Le dispositif introduit par le Sénat

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, qui rétablissent l'obligation de prendre en location la place de stationnement associée au logement social pour les baux (y compris de relocation) conclus après le 1<sup>er</sup> janvier 2023 dans une commune déficitaire au regard de ses obligations d'offre minimale de logements sociaux (article L. 302-5 du CCH).

Selon le rapport d'évaluation de la loi SRU, publié par la commission des affaires économiques du Sénat en mai 2021 <sup>(1)</sup>, l'absence de lien entre le logement

---

(1) Sénat, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, Rapport d'information n° 614, La loi SRU, ni totem ni tabou pour un objectif mieux accepté, 2020-2021.

et l'aire de stationnement construite en application du plan local d'urbanisme (PLU) nuirait à l'acceptabilité du logement social, notamment parce que « *certaines locataires HLM occupent des places à l'extérieur des résidences et des stationnements réservés à des commerces ou des salles de spectacle* ».

Enfin, leur renoncement à louer ces places de parkings aggraverait les difficultés d'amortissement du parc de stationnement par les bailleurs.

Aucune modification n'a été apportée en séance publique.

### **3. La position de la commission**

Le rapporteur de la commission des affaires économiques observe que « *l'encombrement de la voirie* » et l'occupation irrégulière des places de stationnement, réservées ou non, sont assez communs dans toutes les villes. Ils ne sont pas nécessairement, loin s'en faut, le fait des occupants des logements sociaux.

Il rappelle que, depuis 2016, le règlement d'un PLU peut ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements sociaux (article L. 151-34 du code l'urbanisme) et que, depuis 2019, l'article L. 411-1 du CCH permet aux bailleurs sociaux de louer librement à des non-résidents les aires de stationnement dont ils disposent lorsqu'elles sont mutualisées. La législation permet donc désormais d'éviter un investissement disproportionné ou de mieux rentabiliser les aires construites lorsqu'elles ne sont pas encore amorties – à charge pour les bailleurs d'en demander des loyers suffisamment attractifs. Au demeurant, les places non retenues peuvent être louées par d'autres locataires qui disposent de plus d'un véhicule.

Rétablir le lien entre location d'un logement social et location d'un parking ne résoudra pas nécessairement les éventuels problèmes de voisinage. En revanche, il représenterait une charge financière importante pour les ménages concernés n'ayant pas de véhicule. Cette charge est d'autant plus lourde que ce loyer accessoire (article R. 353-16 du CCH) n'est pas légalement encadré et n'entre pas dans le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL). Cela aboutirait soit à aggraver leur reste à charge, soit à exclure les ménages les moins solvables de ces locations.

Avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a adopté quatre amendements identiques, de son rapporteur (CE589), de Mme Sylvia Pinel (LT, CE31) et des groupes Gauche démocrate et républicaine (CE149) et Socialistes et apparentés (CE313), supprimant l'article 20 *quinquies*.

\*

\* \*

*Article 20 sexies*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent amendement, introduit par le Sénat, vise à interdire la production des logements les plus sociaux (dits PLAIs) dans les communes comptant déjà plus de 40 % de logements locatifs sociaux.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Les logements locatifs sociaux sont distingués par le prêt qui a servi à les financer :

– Les logements PLAIs sont, notamment, financés par le prêt locatif aidé d'intégration. Ils sont attribués aux locataires cumulant les difficultés économiques et sociales ;

– Les logements PLUS sont financés par le prêt locatif à usage social. Ils correspondent à la majorité des locations d'habitations à loyer modéré (HLM) ;

– Les logements PLS sont financés par le prêt locatif social et les logements PLI par le prêt locatif intermédiaire. Ce sont des logements dits intermédiaires qui s'adressent aux candidats ne pouvant prétendre aux locations HLM.

À chacune de ces catégories correspondent en effet des modalités de financement spécifiques mais aussi des plafonds réglementaires de ressources et de loyers. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le plafond des revenus annuels pour un PLAI était de 13 268 euros pour une personne seule en région parisienne, 11 531 euros ailleurs, 28 348 euros pour un jeune ménage sans personne à charge à Paris, etc.

Le développement des logements sociaux, dont les PLAI, vise à répondre aux besoins de logements abordables, décents et bien insérés dans le tissu urbain qui s'expriment dans les territoires et qui varient selon le nombre et les caractéristiques des demandeurs. Il peut être poussé par les obligations SRU et orienté par les choix nationaux et locaux d'allocation des aides à la pierre ; il est déterminé par les plans locaux de l'habitat et les stratégies patrimoniales des bailleurs de logements locatifs sociaux. Ce développement n'est en revanche légalement (et globalement) limité que par l'article L. 301-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui dispose que « *dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux (...) représente plus de 35 % des résidences principales, la surface de plancher des logements locatifs bénéficiant au cours de l'année d'un concours financier de l'État, pour leur construction, ne peut excéder 80 % de la surface de plancher des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'État. Il ne peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent que sur décision motivée du représentant de l'État dans le département, prise après avis du maire de la commune concernée* ».

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, qui proposent d'interdire la production de nouveaux logements PLAI dans les communes dont le nombre total de logements locatifs sociaux représente plus de 40 % des résidences principales au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, par l'introduction d'un nouvel article L. 302-5 au code de la construction et de l'habitation.

Pour permettre néanmoins aux communes concernées de continuer à répondre à des besoins spécifiques, l'article 20 *sexies* prévoit la possibilité de faire des exceptions. Il renvoie enfin à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités de son application.

Aucune modification n'a été apportée en séance publique.

Se référant aux travaux d'évaluation de la loi SRU menée par la commission des affaires économiques, la rapporteure du Sénat a mis en avant la concentration persistante de la pauvreté dans certains territoires. Tout en reconnaissant que l'insuffisance du développement de l'offre de logements sociaux dans certaines communes soumises à la loi SRU – il manque au moins 600 000 logements sociaux dans les villes déficitaires – a retardé le partage de la prise en charge des ménages les plus modestes ou les plus fragiles avec les villes plus aisées, la rapporteure observe que les communes non déficitaires ont continué à construire du logement social. Elles auraient en effet porté la moitié de sa production depuis 2001. Par ailleurs, le premier programme national de rénovation urbaine a prôné le remplacement sur site des logements démolis par le même nombre de nouveaux

logements, en y relogant leurs locataires, cristallisant leurs peuplements et leurs (possibles) difficultés.

La rapporteure du Sénat cite la décision prise par la région Ile-de-France en 2016 de supprimer le financement des logements PLAI dans les communes comptant déjà plus de 30 % de logements PLAI et PLUS, présentée comme une « *mesure anti-ghettos et de rééquilibrage territorial* ».

Le Premier ministre a lui-même annoncé, lors de la réunion du comité interministériel de la ville du 29 janvier puis dans une circulaire adressée aux préfets le 18 février 2021, que le Gouvernement a décidé d'orienter différemment la construction des logements sociaux dans les communes qui en comptent plus de 40 % pour privilégier la diversification de l'offre locative. Une instruction du 11 mai 2021 des ministres chargées du logement et de la ville a précisé le sens de cette nouvelle stratégie : « *cette mesure pose le principe d'un examen approfondi des demandes d'agrément en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et prêt locatif à usage social (PLUS) dans ces communes. L'objectif est de n'assurer la délivrance de ces agréments que dans des cas très limités, en vue d'assurer la cohérence de l'action de l'État au titre du renouvellement urbain, de la requalification des îlots dégradés, de l'aménagement des quartiers proches de grandes infrastructures de transport ou de la mise en œuvre du plan égalité des chances* ». En janvier, le Premier ministre avait également évoqué la construction de logements très sociaux destinés à accueillir des publics spécifiques comme les logements étudiants, les foyers de jeunes travailleurs, les résidences sociales ou les pensions de famille parmi les dérogations à autoriser. Selon le ministère chargé du logement, il convient au minimum de se référer aux besoins reconnus par les plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et par les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Selon les données issues du répertoire locatif social (RPLS) portant sur le parc des logements HLM, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, on décomptait 232 communes, dont 6 en outre-mer, qui seraient concernées par le seuil communal de 40 % de logements sociaux. Les Hauts-de-France et l'Ile-de-France représentent 56 % de leurs effectifs ; le Pas-de-Calais et le Nord le quart. Enfin, 45 % de ces communes ont une population inférieure à 10 000 habitants ; seules 19 en comptent plus de 50 000.

### 3. La position de la commission

Le rapporteur de la commission des affaires économiques considère qu'**autant une circulaire appelant les préfets à être attentifs à l'impact des nouveaux programmes de logements sociaux sur la mixité sociale d'un territoire est bienvenue pour traiter les situations locales complexes, autant inscrire dans la loi la limitation proposée par le Sénat serait stigmatisant** pour les communes visées, le logement social en général et les PLAI en particulier, **de portée réduite, superflu** dans la mesure où il existe déjà des outils potentiellement puissants pour renforcer la mixité sociale des territoires, **et inadapté à l'ampleur des enjeux**.

En premier lieu, si certains quartiers de logements sociaux sont marqués par une importante pauvreté, longtemps entretenue par une tendance à y orienter les ménages les plus modestes, il est abusif de considérer qu'une forte densité de logements sociaux dans une commune soit synonyme de lourds problèmes sociaux. Les situations varient d'un territoire à un autre, selon l'état du parc, son organisation, son intégration dans le tissu urbain, son peuplement (rappelons que plus de 75 % de la population française peut accéder au logement social), le dynamisme économique du territoire, sans parler de la situation du parc privé de la commune. Il y a des territoires riches en logements sociaux où cela se passe bien et d'autres moins dotés qui sont confrontés à d'importantes difficultés, notamment en raison d'un parc privé dégradé.

Limiter spécialement le développement de l'offre des PLAI c'est méconnaître l'importance de l'alternative qu'ils offrent aux habitants modestes condamnés, à défaut, à une offre de logements moins adaptés et parfois moins décents. Sans compter les diverses situations qui justifient d'ores et déjà les dérogations envisagées par le Gouvernement : elles sont si nombreuses que le principe apparaît plutôt comme l'exception.

On notera que le dispositif adopté par le Sénat prévoit aussi des exceptions, sans toutefois les préciser, ce qui laisserait libre cours à l'appréciation plus ou moins constructive des acteurs locaux.

L'impact de l'article 20 *sexies* est également limité par le fait que le développement de l'offre de PLAI dans les communes concernées n'est plus très significatif. Une exploration des données du RPLS montre que plus de la moitié des grandes communes ont connu une évolution de leurs parcs de logements sociaux (toutes catégories) comprise entre - 2 et + 4 % entre 2013 et 2019. Selon les chiffres communiqués par l'USH, les 161 communes qu'elle identifie comme comptant plus de 40 % de logements sociaux début 2020 auront mis en service 4 123 logements sociaux en 2019, dont seulement 622 PLAI, soit 15 %. Elles en auront développé au total 8 773 entre 2010 et 2019.

Quoi qu'il en soit, ces communes ne construisent pas de nouveaux logements sociaux et des PLAI sans raison. Ces programmes répondent à des besoins qu'elles ont identifiés sur leur territoire, besoins que la prise en compte des travailleurs essentiels, proposée à l'article 22 du projet de loi, pourrait venir accroître.

Plus globalement, si la lutte contre la ségrégation territoriale et contre la paupérisation de certaines parties du parc social est nécessaire, les besoins de logements restent substantiels, en particulier s'agissant des plus sociaux. De manière globale, les PLAI (317 444 logements en 2020 selon le RPLS) ne représentent que 6,3 % des 4,98 millions, environ, de logements appartenant aux organismes HLM sur la France entière, et seulement 6 % des logements attribués en 2019 selon les calculs de l'ANCOLS. C'est peu au regard des 77 683 demandeurs reconnus prioritaires par les commissions de médiation DALO qui restaient à loger

en octobre 2021 et des 2,16 millions de dossiers en attente, selon les estimations de la Fondation Abbé Pierre, correspondant à des personnes qui seraient à 65 % (calcul de l'ANCOLS), et même à 71 % en Île-de-France, sous les plafonds de ressources des PLAI.

Le « rééquilibrage territorial » visé par l'article 20 *sexies* n'a donc de sens, et de légitimité, que s'il y a en parallèle un effort supplémentaire pour développer les PLAI dans les communes moins dotées, notamment les déficitaires.

En outre, il existe d'autres outils qui contribuent à renforcer la mixité sociale de manière positive : à commencer par les programmes de renouvellement urbain, les quotas d'attribution des logements sociaux hors et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les conventions intercommunales d'attribution qui doivent les décliner localement (*voir le commentaire de l'article 22*).

Au demeurant, les communes peuvent déjà limiter la part des logements sociaux dans une opération, dans un secteur prévu par le PLU ou le PLUI, en utilisant l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme <sup>(1)</sup>. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) considère donc que l'article 20 *sexies* est non seulement inutile mais qu'il pourrait créer des situations de blocage.

Avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a adopté cinq amendements identiques, de son rapporteur (CE590), de Mme Sylvia Pinel (LT, CE32) et des groupes Gauche démocrate et républicaine (CE150), Socialistes et apparentés (CE314) et La France insoumise (CE360), supprimant l'article 20 *sexies*.

---

(1) Il prévoit que le règlement du plan local d'urbanisme « peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ».

\*

\* \*

*Article 20 septies*

**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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les conséquences du zonage sur le financement du logement social dans les communes assujetties à l'article 55 de la loi SRU.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

La politique de l'habitat se fonde sur plusieurs zonages, dont deux en particulier, qui ne se recoupent pas nécessairement :

– Le zonage 1, 1 *bis*, 2,3 qui fait varier, selon les communes, les plafonds de ressources permettant de percevoir une allocation logement ou une réduction du loyer de solidarité, ainsi que les plafonds de loyer dans les différentes catégories de logements sociaux (PLAI et PLUS).

Même s'il date de 1978, il est périodiquement actualisé. Il n'est toutefois pas utilisé dans la programmation territoriale des nouveaux logements sociaux ;

– Le zonage ABC qui caractérise la tension du marché local privé du logement. Le territoire est découpé en cinq zones, de la plus tendue (zone A *bis*) à la plus détendue (zone C). L'évolution du classement des communes s'appuie sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (démographique notamment), à la tension des marchés locaux et aux niveaux de loyers et de prix.

Ce zonage est utilisé pour moduler plusieurs dispositifs de la politique du logement : notamment les crédits d'impôts qui soutiennent l'investissement locatif privé, pour lesquels il a été conçu à l'origine, mais aussi les dépenses fiscales en

faveur de l'accèsion à la propriété, ou les plafonds de ressources et de loyer dans les logements intermédiaires aidés.

Enfin, la détermination de l'assujettissement d'une commune aux obligations SRU étant assise sur le niveau de tension locative sociale du territoire, elle a été progressivement corrélée au classement ABC.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, qui prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, le 1<sup>er</sup> janvier 2023, un rapport sur « *les conséquences de l'application du zonage déterminant le financement du logement social dans les communes où s'appliquent les articles L. 302-5 à L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation* ».

Selon le Sénat, la non-révision de ce zonage (ABC) ne permettrait pas de suivre la hausse des prix du foncier, en particulier dans les communes touristiques ou proches de métropoles attractives, ce qui complique la rentabilisation des opérations de logement social et « *empêche les élus de réaliser leurs objectifs* » SRU.

En séance publique, le Sénat a précisé, avec l'avis favorable du Gouvernement, que ce rapport doit être remis « *avant* » le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## **3. La position de la commission**

Interrogé par le rapporteur de la commission des affaires économiques, le Gouvernement a indiqué que les trois-quarts des communes relevant du dispositif SRU sont classés en zone A ou B1 et bénéficient à ce titre d'un accès aux meilleures conditions de financement du développement de l'offre sociale. Quant aux autres, même si elles se situent en zones B2 et C, elles restent prioritaires dans les programmations des aides à la pierre établies par les territoires de gestion dès lors qu'elles sont déficitaires au titre des obligations SRU.

Au reste, parmi les communes présentant une attractivité touristique très peu sont concernées par les obligations SRU : parmi les 1 153 communes des zones B2 et C faisant l'objet d'un classement comme « commune touristique » (au sens des articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme) ou « station classée de tourisme », 92 % y échappent car elles n'appartiennent pas à une agglomération ou à un établissement public de coopération intercommunale suffisamment important, ou parce qu'elles n'ont pas elles-mêmes une taille suffisante (3 500 habitants ou 1 500 en Île-de-France). Sur les 96 autres communes, seules 35 sont soumises et prélevées au titre de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. 41 atteignent déjà le taux légal de logements sociaux ; les autres sont exonérées ou exemptées.

Le rapport envisagé n'apporterait que peu d'éclairages nouveaux. En tout état de cause, il relève davantage des travaux relatifs aux projets de loi de finances.

La commission des affaires économiques a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement CE591 de son rapporteur supprimant l'article 20 *septies*.

\*  
\* \*

### *Article 21*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article  
à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à autoriser l'Association foncière Logement, filiale du groupe Action Logement, à réaliser des logements locatifs libres ou en accession dans les immeubles frappés d'un arrêté pour insalubrité et à inclure explicitement la lutte contre l'habitat indigne dans ses missions.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

### ➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

## **1. L'état du droit**

L'Association foncière Logement (AFL) est une filiale du groupe Action Logement (ALG), qui assure la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et gère ses emplois dans le cadre de conventions quinquennales conclues avec l'État.

Depuis 2004, l'AFL met en œuvre les contreparties foncières aux logements réservés au réseau Action Logement, dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, avec un objectif de renforcement de la mixité sociale des villes et des

quartiers. Définis au troisième alinéa de l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation (CCH), ses statuts précisent qu'il s'agit de réaliser :

– d'une part, des logements locatifs libres ou destinés à l'accession dans les quartiers faisant l'objet d'opérations de renouvellement urbain (dits quartiers prioritaires de la politique de la ville ou QPV) ;

– d'autre part, des logements locatifs sociaux ou destinés à l'accession dans les agglomérations se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

Dans le cadre de son plan d'investissement volontaire (PIV), signé en avril 2019 avec l'État, ALG a prévu de renforcer sa contribution à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé. En février 2020, le groupe a ainsi lancé le programme d'investissement Digneo avec une première enveloppe de 160 millions d'euros. Le plan de soutien à la relance, signé entre l'État et Action Logement en février 2021, l'a complétée avec 100 millions d'euros supplémentaires ; 150 millions d'euros sont par ailleurs venus renforcer les interventions de l'AFL dans les QPV en zone détendue. Le programme Digneo doit permettre de réhabiliter, d'ici 2023, 4 000 logements indignes, insalubres, en péril ou anciens dégradés dans les centres-villes, en partenariat avec les collectivités territoriales, et est porté par sa filiale AFL.

Toutefois, les statuts de l'Association foncière Logement ne visent pas explicitement la lutte contre l'habitat indigne et, surtout, limitent la réalisation des logements locatifs libres aux seuls QPV. Or, l'étude d'impact du projet de loi indique que, sur les 900 projets étudiés par l'AFL au début de l'année, 60 % se situent en dehors de ces quartiers. La mise en œuvre du programme s'en trouve donc fortement contrainte.

## **2. Le dispositif proposé**

Le présent article réécrit le troisième alinéa de l'article L. 313-34 du CCH afin :

– de préciser que les programmes de l'AFL contribuent non seulement à la mixité sociale, mais également « à la diversité de l'habitat et à la lutte contre l'habitat indigne » ;

– et de lui donner la possibilité de réaliser des logements locatifs libres (ou destinés à l'accession) dans « un immeuble frappé d'un arrêté pris en application des articles L. 511-1 à L. 511-3 ou dans un îlot ou un ensemble cohérents d'îlots comprenant un tel immeuble ».

Les autres champs d'intervention de l'AFL (développement de logements locatifs libres ou en accession dans les QPV et de logements locatifs sociaux ou en accession dans les zones tendues) restent maintenus. Et elle continue d'assurer la

gestion de ses programmes de logements (pendant dix ans s'agissant des immeubles rénovés dans le cadre de Digneo).

Le nouveau champ cible les ensembles de logements faisant l'objet d'un arrêté de police lié à la sécurité et à la salubrité des immeubles (articles L. 511-1 et suivants du CCH). Selon l'enquête annuelle de la DIHAL, 2 758 arrêtés préfectoraux et 1 011 arrêtés de maires pour péril ont été pris à ce titre en 2016. L'intervention de l'AFL devra se faire à l'échelle minimale d'un immeuble mais pourra porter sur tout un îlot ou un ensemble d'îlots afin de l'inscrire dans une démarche plus globale d'aménagement et de réhabilitation.

Enfin, ces immeubles pourront se situer dans n'importe quelle partie du territoire – même si ALG vise particulièrement les centres-villes anciens et dégradés.

Cette évolution est très attendue par l'ALG et les collectivités territoriales concernées.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

### **4. La position de la commission**

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

### Article 22

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit qu'en l'absence de convention intercommunale d'attribution (CIA), il revient à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de fixer des objectifs chiffrés correspondant aux engagements que cette CIA devait attribuer aux différents partenaires. Il introduit un nouvel objectif d'attribution de logements sociaux aux travailleurs « essentiels » et reporte de deux ans les échéances données à la généralisation du système de cotation des demandes de logements sociaux et à celle de la gestion en flux annuel des réservations.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a prévu la consultation des maires sur la définition par l'EPCI des objectifs attribués aux bailleurs et réservataires, à défaut de CIA, et prolongé de cinq ans l'expérimentation conduite à Rennes métropole d'un loyer unique par type de logement social.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a corrigé quelques erreurs de référence et renvoyé l'identification des travailleurs essentiels aux conférences intercommunales du logement (CIL).

## 1. L'état du droit

### *a. Une appropriation insuffisante des outils intercommunaux de mixité sociale en matière d'attribution des logements sociaux*

La loi donne à la politique du logement l'objectif premier de répondre aux besoins des personnes modestes ou défavorisées, mais elle doit aussi **favoriser la mixité sociale** « *des villes et des quartiers* ». Le développement de l'offre de logements adaptés dans les communes déficitaires au regard des obligations SRU et la restructuration des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans le cadre des programmes de renouvellement urbain sont des leviers importants de la réponse nationale et locale à ces deux objectifs.

L'attribution des logements locatifs sociaux joue également un rôle crucial, réaffirmé par l'article L. 441-1 du code de la construction (CCH). Ainsi, en sus des critères de ressources des demandeurs et des critères de priorité d'attribution en fonction des difficultés rencontrées par les ménages (définis par les dix-huit premiers alinéas de l'article L. 441-1), depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, ce même article donne des objectifs d'attribution qui visent à orienter les demandeurs de logement social vers les quartiers pauvres et les quartiers plus aisés de manière à rééquilibrer les peuplements, en contrecarrant la tendance à loger les plus modestes dans des quartiers concentrant déjà une population fragile et en favorisant la diversification sociale de ces quartiers.

Précisons qu'il ne s'agit que d'objectifs d'attribution, qui ne sont pas censés l'emporter sur les priorités d'attribution identifiées par la loi, en particulier s'agissant de la « sur-priorité » donnée aux demandeurs reconnus par les commissions de médiation DALO (article L. 441-2-3 du CCH).

Les vingt-troisième à vingt-sixième alinéa de l'article L. 441-1 prévoient donc, dans les territoires à enjeux en matière de logement <sup>(1)</sup> :

– qu'au moins 25 % des attributions annuelles de logements situés en dehors des QPV sont consacrées :

- à des demandeurs dont le niveau de ressources par unité de consommation est inférieur à un montant constaté annuellement par un arrêté du ministre chargé du logement. Ce montant correspond aux 25 % des demandeurs les plus modestes (dits du premier quartile) à l'échelle de l'EPCI (ou de la région Ile-de-France) enregistrés dans le système national d'enregistrement. Ces demandeurs peuvent compter parmi les publics prioritaires, mais pas nécessairement ;

---

(1) Cf. notamment le vingt-troisième alinéa de l'article L. 441-1 du CCH : *les établissements publics de coopération intercommunale tenus de se doter d'un programme local de l'habitat en application du dernier alinéa du IV de l'article L. 302-1 ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, de la commune de Paris et des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.*

- ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées définie aux articles L. 741-1 et L. 741-2 ;

– et, réciproquement, qu'au moins 50 % des attributions annuelles de logements situés dans les QPV sont consacrées à des demandeurs autres que ceux du premier quartile.

La loi renvoie à l'échelon intercommunal la responsabilité de définir les modalités de réalisation de ces objectifs de mixité sociale. Il revient en effet à la conférence intercommunale du logement (CIL) <sup>(1)</sup>, que ces mêmes territoires à enjeux doivent créer depuis 2017, d'adopter les orientations en matière d'attribution des logements du patrimoine locatif social présent ou prévu sur le territoire en « *précisant les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs à l'échelle du territoire concerné à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville* » – tout en mettant en œuvre les critères de priorité (article L. 441-1-5 du CCH). La CIL peut aussi fixer des objectifs de mixité sociale supérieurs aux minima prévus à l'article L. 441-1.

La mise en œuvre de ces orientations est ensuite déclinée dans un document opérationnel, la convention intercommunale d'attribution (CIA) <sup>(2)</sup>, signée entre l'EPCI, la commune de Paris ou l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris, les bailleurs de logements sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire concerné, les titulaires des droits de réservation sur ce patrimoine et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou personnes morales intéressées. La CIA est soumise pour avis à la CIL, ainsi qu'au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALH). Elle définit notamment, pour chaque bailleur social ayant des logements sur le territoire, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution hors QPV de logement aux demandeurs du premier quartile (ou pour les relogements induits par les opérations de renouvellement urbain) (1° de l'article L. 441-1-6 du CCH). <sup>(3)</sup>

L'article L. 441-1 précise que la répartition entre les bailleurs tient compte de l'occupation sociale de leur patrimoine respectif et doit « *favoriser la mixité sociale dans l'ensemble du parc concerné* ». Elle doit enfin s'assurer que le taux applicable au territoire concerné soit globalement respecté. L'atteinte de ces objectifs fait l'objet d'une évaluation annuelle présentée à la CIL.

---

(1) Ou à la conférence du logement pour la commune de Paris.

(2) Ou convention d'attribution pour la commune de Paris.

(3) L'accord collectif intercommunal qu'un EPCI compétent en matière d'habitat et disposant d'un programme local de l'habitat ou la Métropole du Grand Paris pouvait proposer aux bailleurs sociaux de leur territoire devait certes « respecter la mixité sociale des villes et des quartiers » mais ne définissait de des engagements annuels quantifiés d'attribution de logements aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO ainsi qu'aux autres publics prioritaires par la loi (article L. 441-1-1 du CCH). En tout état de cause, dès qu'elle est agréée par le préfet, la CIA se substitue à l'accord collectif intercommunal qui pouvait exister.

Lorsque l'objectif d'attribution fixé pour chaque bailleur n'est pas atteint, le préfet du département procède à l'attribution aux demandeurs du premier quartile d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer sur les différents contingents. Il peut aussi le faire au bénéfice de ces demandeurs du premier quartile, ou des publics prioritaires, en cas de refus d'un bailleur de signer la CIA.

S'agissant de l'autre versant de cette stratégie de mixité sociale, l'article L. 441-1 prévoit que lorsque l'attribution d'un logement situé dans un QPV à un candidat présenté par un réservataire a échoué, le logement est mis à la disposition du maire de la commune pour qu'il désigne des candidats relevant des trois autres quartiles.

Il apparaît toutefois que, près de quatre ans après leur introduction, ces objectifs légaux de mixité sociale sont encore trop peu atteints. Selon l'étude d'impact du projet de loi, seuls 17 % des EPCI en 2017 et 6 % en 2018 ont atteint l'objectif relatif au premier quartile. Sur ces mêmes années, le taux moyen d'attributions hors QPV s'est établi à, respectivement, 18,9 et 16 %. Les deux tiers des communes localisées en zone très tendue avaient un taux inférieur à 15 %.

En revanche, l'attribution de logements dans les QPV aux ménages des quartiles supérieurs a atteint des taux de 70 % en 2017 et 75 % en 2018.

Auditionnée par votre rapporteur, l'ANCOLS a indiqué qu'en 2019, seuls 10 % des intercommunalités ont atteint l'objectif de 25 % en faveur des demandeurs du premier quartile.

Les freins sont divers. Certains acteurs entendus par votre rapporteur évoquent des loyers trop lourds pour ces ménages. Toutefois, l'article L. 441-1 permet aux bailleurs sociaux d'adapter leurs loyers, indépendamment de la catégorie du logement social concerné (PLAI, PLUS), pour remplir leurs objectifs de mixité.

L'ANCOLS observe que l'indicateur du quartile de ressources est complexe à mettre en place : il représente un changement important par rapport aux pratiques habituelles se fondant sur le revenu fiscal de référence ; il est déclaratif et peut se révéler en décalage avec la situation réelle des ménages (L'USH souligne également qu'il y a un enjeu fort de fiabilisation des données renseignées) ; et il est parfois utilisé comme seul indicateur de solvabilité, sans prendre en compte des aides personnelles au logement.

Par ailleurs, les acteurs ont encore quelques difficultés, ou des réticences, à concilier cet objectif de mixité sociale avec les priorités locales d'attribution.

Mais la raison prépondérante est l'absence de CIA dans un grand nombre des EPCI concernés, malgré son caractère obligatoire. Or, à défaut, les responsabilités sont éclatées entre les différents acteurs et les objectifs par bailleur restent flous.

De fait, pour une majorité d'intercommunalités, il s'agit d'une compétence assez récente sur un domaine qui a longtemps relevé de la commune et un sujet sur lequel le consensus peut prendre du temps à construire. Le renouvellement des équipes municipales et intercommunales a également pu retarder le processus. Enfin, malgré l'affirmation de son caractère obligatoire, la loi actuelle ne prévoit aucune conséquence à l'absence de conclusion d'une convention intercommunale d'attribution.

Ainsi, sur les 421 territoires concernés, seuls 130 disposaient d'une CIA signée en mai 2021.

***b. Un accès au logement des travailleurs des secteurs essentiels sans traitement spécifique***

La crise sanitaire a mis particulièrement en lumière le caractère essentiel de certains services à la population, de **professions indispensables à la vie de la Nation qui doivent être exercées sans interruption alors même qu'elles ne peuvent recourir au télétravail**. Il est alors apparu nécessaire que les personnes exerçant ces activités puissent bénéficier d'un logement abordable à proximité de leur lieu de travail, ce qui s'avère difficile dans les grandes villes et les territoires tendus où la pression de la demande fait flamber les loyers et les rend peu accessibles à des personnels aux revenus souvent moyens voire modestes.

Au regard de leur niveau de ressources, une partie des personnels en question peuvent solliciter un logement social (plus de 55 % des attributions bénéficient aux ménages actifs), mais sans traitement préférentiel.

Certains de leurs employeurs (tels les établissements publics de santé – voir le commentaire de l'article 22 *bis* A) ont contracté des droits d'attribution auprès des bailleurs sociaux, sans disposer toutefois de flux de logements réservés suffisants pour répondre à tous leurs besoins.

Les EPCI ont déjà la faculté de reconnaître une certaine priorité à ces travailleurs essentiels. L'article L. 441-1-5 du CCH autorise en effet les CIL à identifier « *des catégories de demandeurs [...] pour lesquels les logements disponibles, réservés ou non, font l'objet d'une désignation de candidats d'un commun accord entre les bailleurs, les réservataires et l'établissement public de coopération intercommunale, la commune de Paris ou l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris* ». Ces **priorités locales** viennent évidemment après les priorités d'attribution et la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale ; néanmoins, les candidatures des travailleurs essentiels peuvent aussi s'inscrire dans ces obligations.

On a vu cependant que les intercommunalités ne se sont pas encore suffisamment emparées de leurs prérogatives. En outre, les travailleurs essentiels n'étaient pas, jusqu'alors, identifiés comme particulièrement légitimes à accéder à un logement social à plus grande proximité de leurs lieux de travail.

*c. Le retard pris dans la mise en œuvre des réformes de la gestion en flux des réservations et de la cotation des demandes de logements sociaux*

En contrepartie de leur aide au financement d'un programme de logements sociaux, certaines personnes morales (l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, Action Logement services et les organismes à caractère désintéressé) disposent de droits de réservation dans ce programme, c'est-à-dire d'une priorité de présentation de candidats à la location d'un de ses logements <sup>(1)</sup>.

De principe, les préfetures disposent, dans chaque ensemble de logements construit sur le département, d'un contingent de réservations de 30 % (dont 25 % destinés aux « mal-logés » et 5 % aux fonctionnaires d'État). Les collectivités locales bénéficient d'un contingent de l'ordre de 20 % des logements quand elles accordent leur garantie d'emprunt aux bailleurs sociaux ; des réservations supplémentaires peuvent leur être octroyées en cas de financement ou d'apport de terrain. Les autres réservataires bénéficient d'un contingent à proportion de leur contribution financière (ou foncière). Ces droits sont formalisés et précisés dans une convention de réservation signée entre le bailleur social et le réservataire.

Jusqu'à présent, la gestion des contingents de réservation se faisait en stock, par réservataire, à l'occasion de la livraison ou de la remise en disponibilité des logements identifiés comme mis à sa disposition au sein des programmes. Mais le logement disponible peut ne pas répondre à la demande de logement du fait de sa localisation, de sa typologie ou de son loyer, alors qu'il pourrait répondre à une demande adressée à un autre réservataire.

Pour lever ces rigidités, optimiser l'allocation des logements disponibles, faciliter la mobilité résidentielle et favoriser la mixité sociale, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a **généralisé la gestion en flux annuel des droits de réservation des logements locatifs sociaux**, déjà pratiquée dans certains territoires.

La gestion en flux porte sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs d'un bailleur à l'échelle du département ou de la commune lorsque celle-ci dispose de droits de réservation. Les réservations s'appliquent alors sur le flux annuel de logements disponibles à la location et non plus seulement sur les disponibilités au sein d'un même contingent de logements déterminés dans un même programme. À chaque libération de logement, le bailleur social peut orienter celui-ci vers le réservataire dont le public de demandeurs lui paraît le plus adapté <sup>(2)</sup>.

---

(1) Le bailleur reste décisionnaire. S'il refuse le candidat proposé par le réservataire, le bailleur peut loger un candidat de son choix ; mais il restitue son droit de priorité au réservataire quand le logement est à nouveau libre.

(2) Mais avant chaque première mise en location d'un programme de logements sociaux, le bailleur social est tenu d'organiser une concertation avec l'ensemble des réservataires concernés afin de leur permettre de décider s'ils souhaitent mobiliser leurs droits de réservation à cette occasion.

Le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux détermine les modalités de mise en œuvre de ce mode de gestion en flux.

Il fixe les modalités de calcul du flux annuel : celui-ci est exprimé en pourcentage, calculé comme le rapport entre le nombre de logements sur lesquels un réservataire a des droits et le nombre total de logements d'un bailleur sur le département. L'État peut demander à disposer de 30 % (maximum) du flux annuel, dont au plus 5 % pour ses agents civils et militaires. Hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la part préfectorale ne peut être inférieure à 30 %.

Le décret prévoit qu'**une seule convention doit être conclue par organisme bailleur et réservataire à l'échelle d'un département** (sauf lorsque le réservataire est une collectivité territoriale) et détermine les conditions dans lesquelles l'organisme bailleur transmet un bilan annuel des logements proposés et attribués aux réservataires.

La convention préserve la liberté de négociation entre bailleur et réservataire, mais elle doit rester compatible avec les orientations adoptées par les conférences intercommunales du logement (CIL), ainsi qu'avec les engagements souscrits par les bailleurs et réservataires dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA), et avec l'objectif légal d'attribution en faveur des publics prioritaires.

Le décret prévoit aussi que **le bailleur social dispose d'un volume de logements libérés qu'il ne proposera pas aux réservataires** afin de pouvoir répondre à des besoins précis, notamment en matière de mutation de leurs propres locataires ou du relogement des résidents touchés par des opérations de rénovation urbaine (ANRU), de requalification de copropriétés dégradées (Orcod), des arrêtés d'insalubrité ou de péril ou par une opération de vente de logements sociaux. Ces logements sont soustraits du flux.

L'ensemble des conventions signées postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ELAN devait être en flux. Quant aux conventions de réservation conclues avant la publication de la loi et ne portant pas exclusivement sur un flux, elles devaient, en principe, être mises en conformité au plus tard le 24 novembre 2021.

À défaut de transmission au préfet de la nouvelle convention de réservation avant cette échéance, les logements réservés en stock se seraient ajoutés au flux annuel de logements réservé par ce dernier, jusqu'à conclusion par les parties d'une convention conforme.

La loi ELAN a par ailleurs **rendu obligatoire la mise en œuvre d'un système de cotation de la demande de logement social** sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tenus de se doter d'un plan local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, de la métropole de Lyon, de la Ville de Paris et des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ce système doit s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des demandes de logement social et concerne tous les réservataires.

La cotation consiste à définir une série de critères d'appréciation de la demande et à appliquer à chacun d'eux une pondération afin d'attribuer une note à chaque demande. Sans toutefois désigner automatiquement des candidats ou leur

attribuer d'office un logement, la cotation se veut une aide à la décision pour l'attribution des logements sociaux, au stade de la désignation de candidats par les réservataires, ou de l'examen par la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL).

Intégrée au système d'enregistrement de la demande (SNE), elle est aussi un outil de transparence permettant au demandeur d'apprécier le positionnement relatif de sa demande, ainsi que le délai d'attente moyen constaté.

Un module de cotation intégré dans le SNE est proposé aux intercommunalités (avec 64 critères, dont 10 qui peuvent être des définis localement). Si celles-ci préfèrent développer leur propre module, ce dernier devra être interconnecté au SNE, et permettre d'atteindre les objectifs légaux d'attribution en faveur des publics prioritaires et de la mixité sociale, tout en déclinant les orientations locales définies par la conférence intercommunale du logement (CIL) en matière de priorités locales et d'équilibre territorial. Car la cotation est aussi un des outils de différenciation des politiques d'attribution.

Le décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019, modifié, relatif à la cotation de la demande de logement social détermine les modalités de mise en œuvre de ce système, avec une échéance fixée au plus tard au 31 décembre 2021.

Il apparaît cependant que la crise sanitaire puis le renouvellement des exécutifs locaux ont retardé la mise en œuvre de ces réformes fondamentales, mais complexes. Les bailleurs sociaux comme les associations représentant les élus locaux ont dit leur incapacité à respecter les échéances définies par la loi ELAN.

## **2. Le dispositif proposé**

### ***a. L'introduction d'une alternative à l'absence de convention intercommunale d'attribution***

Pour assurer la mise en œuvre réelle des objectifs de mixité sociale, et accélérer l'implication des intercommunalités dans l'attribution des logements sociaux, l'article 22 du projet de loi modifie l'article L. 441-1 du CCH afin de fixer à deux ans, à compter du jour où les EPCI entrent dans la catégorie des territoires à enjeux de logement défini par le vingt-troisième alinéa de l'article L. 441-1 (voir *supra*), le délai pour conclure leur convention intercommunale d'attribution (**2° du I de l'article 22**).

Lorsque les EPCI à fiscalité propre, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris ou la Ville de Paris remplissent lesdites conditions le jour de l'entrée en vigueur de l'article 22, le délai de deux ans est ramené à huit mois (**II de l'article 22**), et ce, même si elles n'ont atteint ce stade que depuis peu.

Au-delà de ce temps (de deux ans ou de huit mois), les EPCI ont quatre mois pour fixer à chaque bailleur et réservataire de leur territoire des objectifs

correspondants aux divers engagements que la CIA devait leur attribuer (listés aux 1° à 4° de l'article L. 441-1-6), ainsi qu'au nouvel objectif d'attribution en faveur des travailleurs essentiels (**2° du I de l'article 22**).

Toutefois, dès que la CIA (ou la convention d'attribution pour la Ville de Paris) est signée, les engagements et objectifs d'attribution qu'elle définit se substituent à ceux éventuellement notifiés par l'EPCI.

À défaut de notification par l'EPCI de ces objectifs et de signature d'une CIA, un taux uniforme de 25 % d'attributions, aux demandeurs du premier quartile, de logements en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (engagement visé au 1° de l'article L. 441-1-6 du CCH relatif à la CIA) s'applique à chaque bailleur.

L'article 22 supprime par ailleurs les vingt-septième à vingt-neuvième alinéas de l'article L. 441-1, devenus obsolètes (**1° du I de l'article 22**).

***b. La définition d'un objectif d'attribution en faveur des travailleurs essentiels***

**Le 3° du I de l'article 22** introduit l'obligation, pour les mêmes territoires à enjeux de logement, d'inscrire dans leur CIA (ou la convention d'attribution de la Ville de Paris) un objectif d'attribution aux « *demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation* ».

Il revient donc aux intercommunalités concernées de définir la quotité visée. Cependant, l'article 22 renvoie à un décret en Conseil d'État la précision des modalités de mise en œuvre du dispositif en faveur de cette nouvelle catégorie de demandeurs, non prioritaire mais privilégiés, peut-on dire.

**Le 4° du I** donne pouvoir au préfet du département de procéder aux attributions de logements nécessaires lorsqu'un bailleur social n'a pas respecté son objectif d'attribution en faveur des travailleurs essentiels, sur les différents contingents des réservataires de ce dernier (*a*). Il précise enfin que les modalités d'application de ce pouvoir préfectoral, ainsi que les modalités d'information par les bailleurs de l'atteinte de leurs objectifs et engagements seront fixées par voie réglementaire (*b*).

La partie de l'article L. 441-1 où sont insérées ces dispositions permet de comprendre que ces mesures s'inscrivent dans la stratégie de mixité sociale que les CIA doivent promouvoir. Les attributions aux travailleurs essentiels devront donc respecter les équilibres territoriaux visés, mais sans imposer que toutes se fassent hors QPV.

Il faut souligner enfin que cette nouvelle obligation ne fait pas partie des engagements qu'un EPCI devra notifier en l'absence de CIA.

*c. Le report de deux ans des réformes de la gestion en flux annuel des réservations et de la cotation des demandes de logements sociaux*

**Le III de l'article 22** reporte de deux ans les échéances prévues pour la généralisation du nouveau régime de cotation des demandes de logements sociaux et pour celle de la gestion en flux des réservations.

Ce délai supplémentaire facilitera la bonne appropriation de ces nouveaux outils par les différents partenaires locaux de l'attribution des logements sociaux.

Cela ne remet pas en cause, toutefois, l'application immédiate de cette dernière aux nouvelles conventions de réservation, ni la possibilité pour les acteurs d'utiliser d'ores et déjà un système de cotation, qui sera particulièrement utile pour conjuguer la nouvelle reconnaissance des travailleurs essentiels avec les priorités nationales.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

En adoptant deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, la commission des affaires économiques du Sénat a seulement ajouté **un IV** prolongeant de cinq ans l'expérimentation d'un loyer unique par type de logement social, conduite sur l'ensemble des bailleurs sociaux et des communes de Rennes métropole. Autorisée par l'article 81 de la loi n° 217-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, l'expérimentation doit s'achever le 11 mai 2022.

Mais ce dispositif ne s'appliquant qu'à la relocation des logements, les cinq années initiales n'ont pas suffi à son plein déploiement – même si les acteurs locaux se disent satisfaits des premiers résultats.

Enfin, le Sénat a adopté en séance publique un amendement du groupe communiste-républicain-citoyen et écologiste, avec l'avis favorable du Gouvernement après qu'il ait été sous-amendé par la rapporteure de la commission des affaires économiques. Il prévoit que les maires sont consultés sur la définition par l'EPCI des objectifs attribués aux bailleurs et aux réservataires à défaut de CIA.

### **4. Les modifications apportées par la commission**

S'agissant des travailleurs essentiels, le rapporteur de la commission des affaires économiques considère que leur définition peut évoluer dans le temps et d'un territoire à l'autre. Il lui semble donc préférable de laisser aux CIL le soin d'identifier, dans l'esprit souhaité par la loi (mais en élargissant leur définition à la prise en compte des besoins essentiels des territoires), les travailleurs clefs auxquels elles entendent accorder un traitement préférentiel.

Comme cela a été indiqué précédemment, les CIL peuvent déjà le faire sans que la loi n'ait besoin de viser explicitement ces travailleurs essentiels. Néanmoins,

les mentionner dans les cibles premières des attributions permet de s'assurer qu'ils sont bien pris en compte.

La commission des affaires économiques a adopté, avec les avis favorables du Gouvernement et du rapporteur, outre deux amendements de son rapporteur corrigeant des erreurs de référence (CE592 et CE593), deux amendements identiques, du groupe Socialistes et apparentés (CE317) et de M. Thibault Bazin (LR, CE501) qui suppriment le renvoi à un décret, pour confier aux CIL le soin de préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif relatif aux travailleurs essentiels « *en fonction des besoins du territoire* ».

Il s'agit notamment de définir les catégories d'actifs concernées, mais aussi de déterminer leurs besoins en logements, comment leur demande doit être prise en compte et traduite dans les systèmes de cotation, etc.

\*

\* \*

#### *Article 22 bis AA (nouveau)*

(art. L. 441-2, L. 441-2-1 et L. 441-2-9 du code de la construction et de l'habitation)

### **Information des CALEOL sur les relogements des locataires concernés par les opérations de renouvellement urbain et élargissement à toutes les communes réservataires de l'accès aux données du système national d'enregistrement**

*Cet article additionnel, ayant un lien avec un article délégué par la commission des lois, a été créé par la commission des affaires économiques.*

Introduit par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article additionnel prévoit, en premier lieu, que les commissions d'attribution et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) sont informées du relogement des locataires des logements sociaux destinés à être démolis, ou transformés, dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. Il ouvre, ensuite, l'accès aux données du système national d'enregistrement des demandes de logement social aux communes réservataires et à certains établissements publics de coopération intercommunale, même s'ils ne sont pas guichets d'enregistrement.

## 1. L'état du droit

### a. Sur l'information des CALEOL

Les opérations de renouvellement urbain sont l'un des principaux outils pour renforcer la mixité sociale dans les quartiers. Pour les mener dans des délais raisonnables, et éviter que les locataires des logements sociaux destinés à être démolis (ou dont le changement d'usage ou de statut est envisagé, voir le *commentaire de l'article 22 bis B*) ne subissent trop longtemps l'incertitude de leur mutation, il importe que leur relogement se fasse de manière aussi fluide et rapide que possible.

Les articles L. 442-6 et L. 353-15 du code de la construction et de l'habitation (CCH) imposent au bailleur de faire à ces locataires jusqu'à trois propositions de relogement adaptées à leurs besoins personnels ou familiaux. Pour faciliter ces attributions, le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux prévoit que le bailleur social dispose d'un volume de logements libérés qu'il ne proposera pas aux réservataires afin de répondre à ce type de besoins. Mais il peut utiliser des logements réservés si nécessaire.

Quoi qu'il en soit, dans la mesure où il s'agit d'une obligation s'imposant aux bailleurs (sauf refus des trois propositions par les locataires), les commissions d'attribution et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), prévues à l'article L. 441-2 du CCH, ne se prononcent pas sur ces dossiers, (même s'ils sont enregistrés d'office dans le système national d'enregistrement par le bailleur – article L. 441-2-1 du CCH), ni sur les attributions envisagées.

### b. Sur l'accès aux données du SNE

Chaque demande d'un logement social fait l'objet d'un enregistrement dans le système national d'enregistrement (SNE) ou dans les systèmes particuliers de traitement automatisé qui ont été agréés par le représentant de l'État dans le département – ou, en Île-de-France, le représentant dans la région – et qui couvrent tout le territoire (article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation).

Le 3° de l'article L. 441-2-9 du CCH renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des « *conditions [...] d'accès et de partage des données nominatives du système national d'enregistrement par les services et les personnes morales mentionnés au premier alinéa de l'article L. 441-2-1* ». Celles-ci sont les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale – EPCI –, les personnes morales bénéficiaires des réservations de logements et l'État.

Parmi les collectivités, ne sont toutefois considérés comme « services enregistreurs » que les départements, communes, EPCI et établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris qui ont pris une délibération pour assurer cet enregistrement. Les autres collectivités orientent les demandeurs vers une

personne morale ou un service susceptible de procéder à l'enregistrement (article R.441-2-1 du CCH).

L'article R. 441-2-6 du CCH précise alors que, s'agissant des collectivités, les demandes de logement social et les informations nominatives figurant dans le SNE sont **accessibles seulement** :

– **à celles qui ont la qualité de services enregistreurs** pour toute demande de logement situé sur leur territoire, sur le territoire du département (ou de la région en Île-de-France) si les collectivités ont des droits de réservation sur des logements situés dans le département (ou en Île-de-France) et sur le territoire de leur EPCI pour les communes qui assurent l'enregistrement des demandes ;

– **et aux EPCI et établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris ayant conclu une convention intercommunale d'attribution (CIA)** ou un accord collectif intercommunal prévu à l'article L. 441-1-1 du CCH pour toute demande de logement situé sur leur territoire.

Les autres EPCI et communes, même lorsque celles-ci bénéficient de réservations de logements, n'ont pas un accès direct aux données du SNE quand ils ne sont pas guichets d'enregistrement.

Certes, l'article L. 441-2-7 du CCH prévoit que les EPIC à enjeux de logement (*voir le commentaire de l'article 22*), la commune de Paris et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, les bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné, les réservataires de logements sociaux dans ce ressort et les organismes et services chargés de l'information des demandeurs de logement social ou de l'enregistrement des demandes de logement social doivent mettre en place un dispositif, interconnecté avec le SNE ou les autres systèmes, destiné à mettre en commun, en vue d'une gestion partagée des dossiers, les demandes de logement social et les pièces justificatives nécessaires à leur instruction et les informations relatives à la situation des demandeurs et à l'évolution de leurs dossiers en cours de traitement. Le dispositif doit, en outre, permettre d'améliorer la connaissance des demandes sur le territoire en cause.

Toutefois, tous les territoires concernés n'auraient pas mis en place ce dispositif ; et les autres n'y sont pas soumis.

## **2. Le dispositif introduit par la commission**

La commission des affaires économiques a, tout d'abord, adopté deux amendements identiques, des groupes Gauche démocrate et républicaine (CE162) et Socialistes et apparentés (CE330), qui complètent l'article L. 441-2 du CCH afin que les CALEOL soient non pas saisies mais informées des relogements des locataires des immeubles voués à la démolition (ou au changement de leur statut ou de leur usage) dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, en précisant les logements acceptés ainsi que la situation familiale et financière des ménages bénéficiaires.

Leurs auteurs ont indiqué que cette information se faisait spontanément jusqu'à peu, mais que la pratique se perd, notamment de la part des bailleurs qui ne sont plus attachés à un seul territoire. Cela est regrettable car ces données permettent de suivre en temps réel l'évolution de l'occupation du parc du bailleur et d'adapter en conséquence les stratégies d'attribution locales.

Le rapporteur et le Gouvernement leur ont donné un avis favorable, mais ils vérifieront, d'ici la séance publique, que ces informations ne sont pas déjà mises à la disposition des CALEOL.

La commission des affaires économiques a, ensuite, adopté trois amendements identiques des groupes GDR (CE155) et Socialistes et apparentés (CE320) et de M. Thibault Bazin (LR, CE504), sous-amendés par son rapporteur (CE619), qui précisent à l'article L. 441-2-1 du CCH que, outre les personnes morales mentionnées à l'article (qui sont guichets d'enregistrement), les communes réservataires et les EPCI ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (soit une partie des intercommunalités à enjeux de logement) auront un accès direct aux données du SNE.

Les auteurs mettent en avant le fait que l'absence d'accès aux données du SNE compliquerait la désignation de candidats à l'attribution de logements sociaux, mais aussi le fait que ces données sont utiles dans les réflexions préalables à l'élaboration des orientations d'attribution définies localement par la convention intercommunale d'attribution (CIA), en permettant d'identifier les besoins exprimés sur un territoire et de les qualifier.

Le rapporteur et le Gouvernement leur ont donné un avis favorable ; mais cet accès nécessite d'adapter les outils informatiques et de préciser le périmètre des droits, afin, en particulier, de garantir la confidentialité des données personnelles protégées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le sous-amendement CE619 du rapporteur diffère donc d'un an, à partir de la promulgation de la loi, l'entrée en vigueur de cette disposition.

\*

\* \*

Article 22 bis A

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, étend les exceptions à la nouvelle gestion en flux annuel des droits de réservation des logements locatifs sociaux aux logements réservés par les établissements publics de santé en faveur de leurs personnels.

➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a généralisé la gestion en flux annuel des droits de réservation des logements locatifs sociaux (voir le commentaire de l'article 22).

Cette réforme s'applique d'ores et déjà aux conventions de réservation conclues depuis la promulgation de la loi et s'appliquera aux conventions préexistantes à l'échéance fixée par la loi (qui pourrait être reportée au 24 novembre 2023 par l'article 22 du présent projet de loi).

La gestion en flux annuels concernera toutes les réservations, quel que soit le territoire et quel que soit le réservataire (l'État, les collectivités territoriales, les employeurs, Action Logement services, etc.). Seuls les contingents des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure, portant sur des logements bien identifiés continueront à être gérés en stock. <sup>(1)</sup>

**2. Le dispositif introduit par le Sénat**

En séance publique, avec un avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de la rapporteure pour avis de la commission des affaires

---

(1) Les logements-foyers et les résidences universitaires ne relevant pas du cadre de droit commun des attributions de logements sociaux, ils ne sont donc pas concernés non plus.

économiques qui propose d'étendre les exceptions, limitativement définies à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), aux logements réservés par les établissements publics de santé pour leurs personnels.

L'enjeu est de conserver des logements sociaux à proximité de leurs lieux de travail. Les contingents actuels sont précisément constitués de logements proches des établissements de santé afin de tenir compte de leurs contraintes horaires (avec des plages de présence ou de permanence étendues, décalées, parfois de nuit).

Pour ce faire, nombre d'établissements ont donné à bail (par des baux emphytéotiques de 30 à 50 ans et à construction) une partie de leur patrimoine immobilier en contrepartie de ces réservations de logements. Cela représente 50 % de l'offre de logements de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP).

Non seulement la gestion en flux ferait perdre cette proximité, puisque ces logements réservés seraient « remis dans le pot commun » d'un bailleur et les demandes pourraient être orientées vers des contingents plus éloignés ; mais elle risque de décourager la mobilisation du foncier appartenant aux hôpitaux pour développer de nouveaux programmes.

### **3. La position de la commission**

La commission des affaires économiques n'a pas modifié cet article.

#### *Article 22 bis BA (nouveau)*

(art. L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation)

#### **Autorisation de la prise à bail direct des logements intermédiaires des bailleurs sociaux par des employeurs personnes morales**

*Cet article additionnel, ayant un lien avec un article délégué par la commission des lois, a été créé par la commission des affaires économiques.*

Introduit par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article additionnel autorise les employeurs personnes morales à prendre à bail direct des logements intermédiaires gérés par des bailleurs sociaux afin de les sous-louer à leurs personnels.

#### **1. L'état du droit**

Un logement à proximité des lieux de travail peut être un élément de qualité de vie important ; il est un enjeu déterminant pour certaines professions soumises à

des contraintes de présence ou de permanence lourdes, au point d'être parfois un critère d'attractivité pour ces emplois.

Certains employeurs, tels les établissements de santé, s'efforcent d'y répondre de diverses façons : par le développement d'un parc immobilier propre, la contractualisation de droits de réservation sur des logements sociaux, ou encore la prise à bail direct de logements intermédiaires pour les sous-louer à leurs personnels.

Mais s'ils le font déjà avec d'autres organismes, le droit actuel ne le leur permet pas s'agissant des logements intermédiaires gérés par les organismes HLM.

En effet, l'article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH) interdit la sous-location des logements des habitations à loyer modéré qui ont bénéficié d'une aide publique au financement. Les articles L. 442-8-1 et L. 442-8-1-1 du CCH prévoient des dérogations à ce principe s'agissant des logements locatifs sociaux, mais elles restent limitées à des acteurs à vocation sociale, des publics spécifiques (personnes âgées, handicapées, étudiants, etc.) ou à des solutions de logement ou d'hébergement temporaires.

## **2. Le dispositif introduit par la commission**

L'amélioration de l'accès à un logement abordable et proche de leurs lieux de travail pour les travailleurs reconnus comme essentiels qui peuvent recourir au télétravail (*voir les commentaires des articles 22 et 22 bis A*) nécessite que l'on agisse sur tous les leviers possibles.

Avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a donc adopté un amendement CE615 de son rapporteur, qui ouvre aux employeurs personnes morales la possibilité de louer eux-mêmes des logements intermédiaires, tels que définis à l'article L. 411-2 du CCH et gérés par des bailleurs sociaux, afin de les sous-louer à leurs personnels, par dérogation à l'article L. 442-8 du CCH qu'il complète.

L'amendement précise que ces sous-locations doivent respecter les règles relatives aux plafonds de ressources et de loyer applicables à ces logements intermédiaires.

\*

\* \*

*Article 22 bis B*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à permettre la vente ou le changement d'usage de logements locatifs sociaux concernés par un programme de renouvellement urbain, afin de renforcer la mixité sociale et fonctionnelle du quartier, et à préciser le droit au relogement de leurs locataires.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a précisé plusieurs points du nouveau dispositif : notamment son application à des ensembles d'au moins cinq logements, l'exclusion des communes déficitaires et la conséquence de la vente ou du changement d'usage sur la convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) dont relèvent les logements concernés.

**1. L'état du droit**

Entre 2004 et 2014, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) s'est attaché à réaménager en profondeur 490 quartiers marqués par une forte densité de logements sociaux dégradés et une faible qualité urbaine, essentiellement à travers la destruction d'immeubles et la reconstruction de nouveaux logements, même si l'implantation de commerces et d'entreprises a été également facilitée.

Défini par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) poursuit toujours des objectifs d'amélioration de l'habitat, de désenclavement des quartiers, de développement économique, mais en mettant davantage l'accent sur la promotion de la mixité sociale et fonctionnelle dans les 480 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV, soit 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional) où il est déployé.

L'offre de logements sociaux est désormais reconstituée en dehors des quartiers sensibles, et en dehors des communes comptant plus de 50 % de logements locatifs sociaux, sauf contexte spécifique, après l'étude approfondie des arguments

du porteur de projet <sup>(1)</sup>. En parallèle, le groupe Action Logement mobilise sa filiale, l'Association foncière Logement, pour développer dans les QPV une offre de logements locatifs libres ou en accession afin de diversifier la composition sociale de leur population. Le NPNRU mobilise également divers outils pour développer les fonctions économiques de ces quartiers.

Toutefois, la restructuration des QPV passe toujours par la démolition des bâtiments de logements sociaux.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

En séance publique, avec l'avis favorable de la rapporteure de la commission des affaires économiques et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement complétant les leviers actuellement mobilisables pour accroître la diversité des statuts résidentiels (accession, locatif libre, etc.) et la mixité fonctionnelle dans les quartiers concernés par le NPNRU, avec, en outre, un coût financier et environnemental moindre.

Il propose ainsi une alternative à la démolition systématique des immeubles en ouvrant la possibilité de vendre ou de changer l'usage d'un ensemble de logements conventionnés à l'aide personnelle au logement (APL), « *en prenant en compte l'attractivité du quartier et les autres caractéristiques de la situation locale du ou des immeubles concernés* ».

Pour ce faire, il complète l'article L. 353-15 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour définir les conditions de cette solution alternative :

– pour éviter que ces logements ne soient récupérés par des marchands de sommeil, une vente devra porter sur un ensemble de plus de cinq logements et ne pourra se faire qu'avec une personne morale (III de l'article L. 353-15) ;

– la vente ou le changement d'usage (pour une activité économique par exemple) pourra être autorisée dans le cadre d'une opération prévue par une convention pluriannuelle que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) aura signée dans le cadre d'un programme d'actions « *dont la mise en œuvre lui a été confiée par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003* », à savoir le NPNRU. L'opération s'inscrira donc dans un projet global porté par les différents acteurs impliqués ;

– le nouveau VI de l'article L. 353-15 prévoit que cette opération ne sera possible qu'après accord du maire concerné ainsi que des organismes qui ont garanti les prêts ayant servi à construire, acquérir ou améliorer les logements ciblés (la caisse de garantie du logement locatif social – CGLL – à défaut de la collectivité territoriale).

---

(1) Conformément à l'article 2.3.1.1 du règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU du 7 août 2015.

Le changement de propriétaire ou d'usage emportera à l'égard des garants et des prêteurs les mêmes conséquences qu'une vente ordinaire de logement social : si des prêts et leurs garanties sont encore actifs, ils devront être remboursés par anticipation et les éventuelles hypothèques levées ;

– et pour ne pas aggraver leurs difficultés, le nouveau VII de l'article L. 353-15 dispose que cette vente ou ce changement d'usage ne sera pas permis dans les communes qui n'ont pas encore atteint leur quota obligatoire de logements sociaux au titre de l'article L. 302-5 du CCH.

L'article 22 *bis* B précise également les conséquences de ce changement de statut résidentiel ou d'usage :

– l'autorisation donnée mettra fin au conventionnement APL des logements au départ du dernier locataire concerné ;

– les aliénations dérogeront aux obligations de droit commun s'imposant aux ventes de logements conventionnés APL conformément aux articles L. 443-7 à L. 443-12-1 du CCH (procédures, contrepartie en logement pour le réservataire impacté, proposition d'achat au locataire, etc.), à l'exception des conditions d'ancienneté, d'habitabilité et de performance énergétique prévues à l'article L. 443-7 du CCH si le logement conserve un usage d'habitation. Les bailleurs ne pourront donc vendre des passoires thermiques sans les rénover ;

– enfin, ces opérations suppriment le droit au maintien dans les lieux des locataires des logements concernés.

Inscrit au III de l'article L. 353-15 du CCH, le relogement de ces locataires relèvera des règles applicables aux opérations de démolition d'immeubles en programme de rénovation urbaine. Le bailleur sera alors tenu de faire des propositions adaptées à la situation des ménages. Après trois refus, ceux-ci perdront leur droit à occuper les logements loués.

La disposition-miroir du L. 442-6 du CCH est modifiée dans le même sens. Et l'article L. 411-3 du CCH est complété pour écarter l'application du droit au maintien dans les logements (ainsi que des règles d'attribution sous condition de ressources et de fixation administrative des loyers) dans les nouveaux cas définis à l'article L. 353-15.

### **3. Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a approuvé l'évolution proposée mais a apporté au dispositif quelques précisions en adoptant, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'amendement CE621 de son rapporteur :

– il précise que la vente ainsi que le changement d'usage ne peuvent concerner que des ensembles de plus de cinq logements (le texte issu du Sénat

laissait la possibilité d'une opération moins étendue, alors que cette limite est une des premières protections contre les marchands de sommeil) ;

– il clarifie l'enchaînement des étapes juridiques : une convention de renouvellement urbain concernant le territoire où se situent le ou les immeubles concernés peut prévoir leur vente ou leur changement d'usage, dans le cadre d'une opération définie par cette convention ; cette opération peut avoir été envisagée dès le début du programme de renouvellement urbain, ou être ajoutée par un avenant ultérieur, toujours signé par les différentes parties (les élus, l'ANRU et le préfet du département). L'accord du maire et des garants des prêts restent nécessaires pour que la vente ou le changement d'usage soit confirmé. Cet accord vaut autorisation ;

– il explicite les modalités de fin de la convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) dont relèvent les logements concernés : à la date de départ du dernier locataire, si l'autorisation de vente ou de changement d'usage porte sur l'ensemble des logements d'une convention APL, la convention est résiliée ; si l'opération ne porte que sur une partie de l'ensemble conventionné, un avenant doit être pris pour sortir les logements concernés de son champ ;

– il indique, enfin, que seules les communes déficitaires en logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU sont exclues de ce dispositif.

\*  
\* \*

#### *Article 22 bis*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article  
à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à permettre la tenue de réunions dématérialisées des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL).

#### ➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

## **1. L'état du droit**

Le vingt-et-unième alinéa de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ne permet aux commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) de se réunir à distance que si le règlement intérieur de la CALEOL du bailleur social le prévoit.

Toutefois, la crise sanitaire a montré la nécessité d'ouvrir cette option aux différentes instances collégiales administratives, dont les CALEOL, pour assurer la continuité de la vie des Français. Un premier texte, l'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant la crise sanitaire, a ainsi introduit des règles dérogatoires autorisant les CALEOL, notamment, à se réunir en visioconférence. Ces dérogations ont été prorogées par deux autres textes, dont la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, qui les a prolongées jusqu'au 30 septembre 2021.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Pour pérenniser la possibilité de réunir les CALEOL sous format numérique, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, qui suppriment le vingt-et-unième alinéa de l'article L. 441-2 du CCH.

Les réunions des CALEOL relèveront ainsi du droit commun, avec la faculté d'opter pour une visioconférence dont le régime est fixé par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relatives aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

Complétée par le décret en Conseil d'État n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'organisation des délibérations des instances administratives à caractère collégial, cette ordonnance précise notamment les règles relatives au secret du vote, à la sécurisation de l'identification des participants, à la confidentialité des échanges vis-à-vis des tiers.

Aucune modification n'a été apportée en séance publique.

## **3. La position de la commission**

La commission des affaires économiques n'a pas modifié cet article.

\*

\* \*

*Article 22 ter (supprimé)*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la  
commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit de reverser au contingent communal les logements non réservés ou dont l'attribution au candidat d'un réservataire a été refusée.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Une grande partie des logements locatifs sociaux des bailleurs sont inscrits dans les contingents de différents réservataires en contrepartie des soutiens financiers qu'ils ont apportés pour leur acquisition, construction ou rénovation (voir le commentaire de l'article 22) : le premier réservataire est la préfecture du département qui dispose de droits d'attribution représentant jusqu'à 30 % des logements (25 % pour les mal-logés, 5 % pour les fonctionnaires d'État) ; la commune est généralement aussi réservataire, avec des droits d'attribution sur 20 % des logements d'un programme quand elle lui a apporté sa garantie, voire davantage en fonction de ses autres contributions en terrain ou en financement. Les autres réservataires disposent de droits négociés avec les bailleurs en échange de leurs apports (ou d'un paiement pour ces droits).

Dans le cadre de la gestion en stock, encore en cours, les réservataires sont invités à présenter des candidats à la livraison ou la libération des logements identifiés comme relevant de leur contingent. Dans le cadre de la gestion en flux annuels, dont la généralisation devrait être reportée à fin 2023, mais qui s'applique aux nouvelles conventions de réservation (voir le commentaire de l'article 22), les réservataires présentent des candidats pour les logements disponibles à proportion de leurs droits de réservation. Le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux prévoit toutefois que les bailleurs sociaux disposent d'un volume de logements libérés pour répondre à des besoins spécifiques : mutations de leurs locataires, relogement de personnes

dans le cadre d'opérations ANRU ou de requalification de copropriétés dégradées, de ventes de logements sociaux, etc.

Quel que soit le mode de gestion, l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit, en son trente-neuvième alinéa, qu'« *au moins un quart des attributions annuelles de logements non réservés ou pour lesquels l'attribution à un candidat présenté par le réservataire a échoué est destiné aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 (ceux qui ont bénéficié d'une décision favorable de la commission de médiation DALO) ou, à défaut, aux [autres publics reconnus prioritaires par la loi]. En cas de manquement d'un bailleur social à cette obligation, le représentant de l'État dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements non réservés ou sur ceux dont dispose le bailleur à la suite de l'échec de l'attribution à un candidat présenté par un réservataire* ».

Le même article prévoit cependant que « *lorsque l'attribution d'un logement situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville à un candidat présenté par le réservataire a échoué, le logement est mis à disposition du maire de la commune pour qu'il désigne des candidats autres que [ceux du premier quartile de ressources]* ».

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

La commission des affaires économiques du Sénat a adopté deux amendements identiques visant à ajouter au contingent communal le reste des logements non réservés, qui n'ont pas été attribués par le bailleur ou le préfet aux publics prioritaires.

Les auteurs des amendements prétendent substituer le maire au bailleur social pour l'attribution des logements qui ne sont pas revendiqués par un réservataire ou dont le candidat a été refusé. La commune serait réservataire par défaut.

La rapporteure du Sénat considère que cette mesure devrait inciter les réservataires à faire les démarches nécessaires pour utiliser leurs droits, ce qui ne serait pas toujours le cas.

## **3. La position de la commission**

Le rapporteur de la commission des affaires économiques souligne que ce reversement dans le contingent communal soulève plusieurs problèmes :

– d'abord, contrairement à la disposition permettant au maire de désigner lui-même un candidat pour un logement dans un QPV qui n'a pas trouvé preneur, cette récupération serait définitive, ce qui reviendrait à reconnaître à la commune

des droits très supérieurs à ses contributions au financement des logements en question ;

– ensuite, la disposition est ambiguë. Elle pourrait aussi s’appliquer aux logements réservés mais non attribués (comme l’entend la rapporteure du Sénat), ce qui remettrait en cause les accords passés entre le bailleur et ses cofinanceurs ;

– les logements récupérés ne seront pas nécessairement affectés à des publics prioritaires, ce qui aurait donné une certaine légitimité au reversement ;

– enfin, le dispositif retire au bailleur social le volant de logements libérés dont il peut disposer pour répondre à des besoins spécifiques (voir *supra*).

La commission des affaires économiques a adopté, avec l’avis favorable du Gouvernement, trois amendements identiques, de son rapporteur (CE595) et des groupes La République en marche (CE233) et Gauche démocrate et républicaine (CE165), qui suppriment l’article 22 *ter*.

\*

\* \*

*Article 22 quater (supprimé)*

(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 des lois a délégué l’examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à créer une cotation des résidences qui permettrait d’identifier les plus fragiles et autoriserait, d’un côté, l’attribution prioritaire de leurs logements aux ménages qui contribueraient à renforcer la mixité sociale et, de l’autre, le refus d’attribuer leurs logements à des ménages qui accentueraient sa fragilité.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

## 1. L'état du droit

Le régime légal de l'attribution des logements sociaux s'efforce de concilier le droit au logement, en particulier celui des ménages qui ont le plus de difficulté à accéder à un logement abordable et décent, et la nécessité de renforcer la mixité sociale dans les villes et spécialement les quartiers les plus fragiles, dits quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) reconnaît ainsi une priorité d'attribution à différents publics marqués par d'importantes difficultés sociales et économiques, et définit par ailleurs des objectifs d'attribution volontaristes mais différenciés selon que les logements proposés sont situés dans ou hors un QPV afin de rééquilibrer le peuplement social des territoires à enjeux de logement (voir le commentaire de l'article 22).

De même, si les conventions intercommunales d'attribution (CIA) donnent aux bailleurs des objectifs quantifiés d'attribution en faveur des demandeurs prioritaires, elles précisent aussi les objectifs chiffrés de mixité sociale dans la répartition des attributions entre quartiers et doivent également tenir compte « *des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles* » (article L. 441-1-6 du CCH).

Enfin, en attendant que tous les territoires à enjeux de logement aient adopté leur CIA, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat et disposant d'un programme local de l'habitat peuvent avoir conclu avec les bailleurs sociaux un accord collectif intercommunal sur les attributions de logements sociaux, qui doit aussi « *tenir compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes* » (article L. 441-1-1 du CCH).

Tout en affirmant la primauté du droit au logement et la nécessité de respecter les priorités d'attribution, la loi offre donc une marge d'action en faveur de la mixité sociale au sein d'une intercommunalité, mais laisse aussi une certaine marge d'appréciation à l'échelle des immeubles.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Pour autant, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté deux amendements identiques, de sa rapporteure et du groupe Union centriste, qui visent à instaurer un traitement spécifique pour les résidences considérées comme socialement fragiles afin « *d'éviter d'aggraver leur situation en y attribuant les logements à des ménages qui contribueront à la mixité sociale et à l'équilibre de la résidence* ».

Il s'agit de modifier le système qui imposerait aux commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL)

d'attribuer les logements en premier lieu aux dossiers prioritaires, souvent les plus précaires, quelle que soit la fragilité sociale de la résidence.

L'article 22 *quater* prévoit ainsi l'identification par la conférence intercommunale du logement (CIL) des « résidences à enjeu de mixité sociale » ou « à enjeu prioritaire de mixité sociale » de son territoire. Une liste doit être établie, pour chaque bailleur social, en fonction des conditions d'occupation de ses immeubles pour être annexée à la convention intercommunale d'attribution (CIA) (article L. 441-1-6 du CCH). Cette liste est « adressée », vraisemblablement aux bailleurs partenaires, et sans doute actualisée, tous les trois ans.

L'article 22 *quater* ajoute par ailleurs à la liste des demandeurs prioritaires établie par l'article L. 441-1 du CCH les « ménages permettant un équilibre en matière de mixité sociale pour les résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale ».

Corrélativement, il complète l'article L. 441-2-2 du CCH, qui définit l'obligation de motiver les refus d'attribution, afin que, « dans une résidence à enjeu prioritaire de mixité sociale identifiée [dans la CIA], le fait pour un ménage candidat à l'attribution d'un logement social d'accentuer cette fragilité en matière d'occupation sociale de la résidence peut constituer un motif de refus pour l'obtention d'un logement dans cette résidence ».

En séance publique, le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement complémentaire de la rapporteure de la commission des affaires économiques qui tire les conséquences textuelles de l'insertion de ces nouvelles dispositions.

### **3. La position de la commission**

Le rapporteur de la commission des affaires économiques relève plusieurs difficultés, à commencer par l'identification des résidences fragiles. Les auteurs des amendements indiquent que la fragilité du peuplement du patrimoine des bailleurs est déjà cotée dans leurs plans stratégiques de patrimoine (PSP). Mais l'article 22 *quater* ne fixe aucun critère objectif à la désignation des résidences à enjeu de mixité sociale, en dépit de l'importance de ses conséquences sur l'attribution des logements.

L'article ne précise pas davantage de critères objectifs pour identifier les ménages qui bénéficieraient d'une priorité d'attribution et ceux qui verraient leur demande refusée, même si la rapporteure du Sénat évoque l'indicateur des quartiles de revenus.

L'interprétation de ces dispositions pourrait être source d'arbitraire, voire de discrimination.

Sur le principe même, il serait problématique de faire systématiquement prévaloir des ménages qui ne présentent pas de difficulté financière ou sociale sur les demandeurs définis aujourd'hui comme prioritaires par la loi, et de priver d'un

logement social les plus fragiles. Rappelons que si rechercher une plus grande mixité sociale est légitime, le droit au logement des personnes aux ressources modestes ou défavorisées est un objectif à valeur constitutionnelle. <sup>(1)</sup>

Cette nouvelle priorisation et la possibilité de refuser leur demande réduiraient encore leurs chances d'accéder à un logement abordable et décent dans les zones où la demande est forte et l'offre sociale insuffisante, car le dispositif adopté par le Sénat ne prévoit pas d'obligation de nouvelle proposition de logement aux ménages refusés.

Elles peuvent même contrarier la mise en œuvre de l'objectif de destiner au moins 25 % des attributions annuelles de logements réservés aux collectivités territoriales aux demandeurs DALO ou prioritaires (trente-cinquième alinéa de l'article L. 441-1 du CCH).

Au demeurant, à droit constant, les CIL, à travers les CIA de leur territoire, peuvent déjà mettre en place une vigilance sur les résidences en voie de paupérisation, par des observatoires suivant l'évolution de leur peuplement, par exemple. Les constats partagés permettent ensuite aux différents réservataires de s'entendre sur les orientations devant guider les attributions pour renforcer la mixité sociale, tout en respectant l'impératif de loger les publics prioritaires.

L'USH, qui a dit son net désaccord avec l'article 22 *quater*, rappelle que le GIP SNE a développé depuis plusieurs années une cartographie de l'occupation du parc, qui permet aux collectivités et aux bailleurs d'avoir des stratégies locales d'attribution fines.

Par ailleurs, comme cela a été rappelé, il revient aux CIL, notamment, de mettre en œuvre les objectifs, prévus par la loi, d'attribution au sein et en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. De son côté, la gestion en flux annuels des réservations élargira les possibilités d'orientation sur d'autres parties du patrimoine en cas de difficultés constatées sur un immeuble (*voir le commentaire de l'article 22*).

**Il s'agit, une fois encore, que les intercommunalités s'approprient des outils qui sont mis à leur disposition.**

Avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission des affaires économiques a adopté quatre amendements de suppression, de son rapporteur (CE596) et des groupes La République en Marche (CE234), la Gauche démocrate et républicaine (CE166) et La France insoumise (365).

\*

\* \*

---

(1) Dans sa décision n° 94-359DC du 19 janvier 1995 Loi relative à la diversité de l'habitat, le Conseil constitutionnel a considéré que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle ».

### Article 23

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 23 vise à conforter la mise en œuvre de l'expérimentation d'un encadrement des loyers dans les zones en tension locative, engagée sur le fondement des dispositions de la loi n° 2018-1021 du 21 novembre 2018 (dite « loi ELAN »). En premier lieu, il porte la durée de l'expérimentation de cinq à huit ans à compter de la promulgation de la loi, ce qui aboutit à en repousser l'échéance au 21 novembre 2026. En second lieu, l'article affirme de manière expresse la compétence de la commission départementale de conciliation pour l'examen des litiges relatifs à une action en diminution du loyer intentée par un locataire. En dernier lieu, il complète le dispositif de la loi ELAN afin de plafonner le montant de la somme des loyers pouvant être perçus par un bailleur en cas de colocation à baux multiples.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 23 dans la rédaction du projet de loi initial.

### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a étendu jusqu'au 23 novembre 2022 la possibilité accordée à certains EPCI et à certaines communes de participer à l'expérimentation de l'encadrement des loyers.

## **1. L'état du droit**

### ***a. Un nouveau dispositif d'encadrement des loyers à titre expérimental***

● **L'expérimentation en cours tendant à organiser un encadrement du niveau des loyers procède de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 <sup>(1)</sup>.**

---

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Elle fait suite à un premier dispositif établi sur le fondement de l'article 6 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR »). Dans la rédaction adoptée par le Parlement et modifiant l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 <sup>(1)</sup>, il était alors prévu une application automatique des outils destinés à prévenir des évolutions excessives au regard d'un loyer de référence fixés en considération de l'état du marché locatif dans des zones en tension. L'article a fait l'objet d'une censure du Conseil constitutionnel sur des éléments essentiels de son dispositif.

**L'expérimentation engagée dans le cadre de la « loi ELAN » peut être mise en œuvre dans les zones en tension locative.** Suivant la définition contenue à l'article 17 de la loi précitée du 6 juillet 1989, entrent dans ce champ les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant ; elles se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

**Peuvent prendre part au dispositif, sous réserve de l'acceptation d'une candidature soumise à l'instruction des services des représentants de l'État dans le département** <sup>(2)</sup> : les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat ; la commune de Paris ; les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris ; la Métropole de Lyon et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le second alinéa du I de l'article 140 de la loi ELAN enferme la **possibilité de se porter candidat dans un délai de deux ans à compte de la promulgation de la loi, soit à jusqu'au 24 novembre 2020**. La participation à l'expérimentation donne lieu à la prise d'un arrêté préfectoral qui définit le territoire sur lequel elle s'applique.

D'après l'étude d'impact, les services de l'État ont reçu, dans ce délai, dix candidatures, dont cinq en Île-de-France et cinq autres en province. En application de l'article 140 de la loi ELAN, l'expérimentation de l'encadrement du niveau des loyers concerne aujourd'hui :

– la Ville de Paris, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2019 (en application de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2019) ;

– la Ville de Lille, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2020 (en application de l'arrêté préfectoral du 30 janvier 2020) ;

---

(1) Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) Pour les collectivités et groupements d'Île-de-France, le préfet de région exerce les compétences dévolues aux préfets de département par l'article 140 de la loi ELAN.

– l'établissement public territorial « Plaine commune », en Seine-Saint-Denis, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2021 (en application de l'arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> avril 2021) ;

– la ville de Lyon et la commune de Villeurbanne (Rhône), à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2021 (en application de l'arrêté préfectoral du 29 septembre 2021) ;

– l'établissement public « Est ensemble », en Seine-Saint-Denis, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (en application de l'arrêté préfectoral du 3 novembre 2021) ;

– la ville de Montpellier, à partir du début 2022 <sup>(1)</sup> ;

– la ville de Bordeaux, à partir de 2022 <sup>(2)</sup>

● L'encadrement des loyers organisée dans le cadre de l'expérimentation ne donne pas lieu à leur fixation par l'autorité administrative : **le dispositif impose seulement aux bailleurs de déterminer leur montant dans la limite ou en fonction de trois « normes » fixées par arrêté préfectoral, en considération de l'évolution du marché locatif <sup>(3)</sup> :**

– **le loyer de référence** : égal au loyer médian, il est établi à partir des niveaux de loyers constatés par les observatoires locaux des loyers dans chaque zone entrant dans le champ de l'expérimentation ;

– **le loyer de référence majoré**, soit un montant correspondant au loyer de référence augmenté de 20 % ;

– **le loyer de référence minoré**, soit un montant correspondant au loyer de référence diminué de 30 %.

Le B du III de l'article 140 de la « loi ELAN » donne également aux bailleurs le droit d'appliquer **un complément de loyer**, pour les logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant.

● **En cas de loyer non conforme aux prescriptions de la loi, les locataires peuvent saisir la commission départementale de conciliation ou engager une action en diminution de loyer.** Cette procédure comporte une phase initiale de conciliation. À défaut d'accord, les locataires disposent de trois mois pour saisir le juge d'une demande en annulation ou en diminution de loyer, à compter de la réception de l'avis de la commission départementale de conciliation. Les locataires

---

(1) Cf. décret n° 2021-1144 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de Montpellier Méditerranée Métropole sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. À la date d'élaboration du présent rapport, l'arrêté préfectoral nécessaire n'avait pas été publié.

(2) Décret n° 2021-1145 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de Bordeaux Métropole sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. À la date d'élaboration du présent rapport, l'arrêté préfectoral nécessaire n'avait pas été publié.

(3) Pour la détermination des loyers de référence, les préfets s'appuient sur les données fournies par les observatoires locaux des loyers.

peuvent engager une action en diminution lors de la mise en location d'un logement ou au renouvellement du contrat de location signé.

● **Le non-respect de l'article 140 de la loi ELAN expose les bailleurs à une procédure de mise en demeure** par le préfet de département. Dans ce cadre, le représentant de l'État peut demander à ce que les baux soient mis en conformité avec la loi, ainsi que la restitution des trop perçus.

**Si la non-conformité des loyers pratiqués persiste, le préfet peut prononcer à l'encontre des bailleurs en infraction une amende administrative.** Le VII de l'article 140 prévoit que son montant ne peut excéder 5 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale.

● En vertu des dispositions du I de l'article, **la durée de l'expérimentation est fixée à cinq ans, à compter de la promulgation de la loi. L'évaluation du dispositif doit donner lieu à la remise au Parlement d'un rapport élaboré par le Gouvernement, six mois avant le terme du dispositif.**

#### *b. Les commissions départementales de conciliation*

● **Instituées sur le fondement de l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, les commissions départementales de conciliation siègent auprès du représentant de l'État dans chaque département.** Elles sont formées, sur la base d'un effectif paritaire, par des représentants des d'organisations de bailleurs et d'organisations de locataires.

En pratique, leur fonctionnement dépend assez étroitement des moyens dégagés par les services déconcentrés de l'État. Suivant les signalements recueillis par votre rapporteur, il en résulte que les commissions de certains départements peuvent éprouver des difficultés à siéger de manière régulière, voire ne se réunissent plus du tout.

● **Dans le cadre de la mise en œuvre de l'expérimentation en cours relative à l'encadrement des loyers, elles peuvent être saisies en vue d'un règlement à l'amiable des litiges portant sur des loyers non conformes. Leur intervention est également requise, à titre préalable, dans le cadre des actions en diminution** intentées par les locataires, soit lors de la mise en location d'un logement, soit lors du renouvellement du contrat de location <sup>(1)</sup>.

Au-delà, l'article 20 de la loi précitée du 6 juillet 1989 inclut dans leur champ de compétences ordinaires :

---

(1) En application, respectivement, du B du III et du neuvième alinéa du VI de l'article 140 de la loi ELAN.

– les litiges concernant d’une part, **la fixation et la révision des loyers**, ainsi que l’application des règles encadrant leur évolution <sup>(1)</sup>et, d’autre part, **la conclusion et le renouvellement des contrats de location** <sup>(2)</sup> ;

– **les litiges relatifs aux caractéristiques du logement décent** que tout bailleur doit assurer à son locataire <sup>(3)</sup> ;

– les litiges relatifs à **l’état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations** ;

– **les litiges relatifs aux congés donnés par le bailleur, pour des motifs ou dans des conditions contrevenant aux prescriptions** de l’article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 <sup>(4)</sup> ;

– les difficultés résultant de l’application des accords collectifs nationaux ou locaux de location prévus aux articles 41 *ter* et 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée ou de l’application du plan de concertation locative prévu à l’article 44 *bis* de la même loi et les difficultés résultant des modalités de fonctionnement de l’immeuble ou du groupe d’immeubles.

## 2. Le dispositif proposé

• En premier lieu, l’article 23 du projet de loi **fixe la durée de l’expérimentation relative à l’encadrement des loyers à huit ans à compter de la promulgation de la loi**. À cet effet, le 1° modifie le premier alinéa du I de l’article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 afin de substituer cette durée aux cinq ans initialement prévus par le texte. En conséquence, le dispositif expirera au 23 novembre 2026, au lieu du 23 novembre 2023.

À bien des égards, **cette mesure peut se justifier en considération des délais et des circonstances de son déploiement**.

De fait, la durée effective de l’expérimentation peut être amputée de manière assez significative suivant la date de son lancement. En tous cas, celle-ci apparaît tributaire du temps de l’instruction des candidatures (avec la nécessité de recueillir et consolider les données relatives au niveau et à l’évolution des loyers par l’observatoire local des loyers), ainsi que de l’accomplissement des procédures prévues par la loi (délimitation des zones en tension locative, prise de l’arrêté déterminant le champ géographique d’application). Ainsi que le relève l’étude d’impact, le dispositif n’atteindra un stade opérationnel qu’au cours de l’année 2021 pour un nombre significatif de collectivités retenues pour l’expérimentation. Or, le

---

(1) *Articles 17, 17-1, 17-2 et 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.*

(2) *Articles 30 et 31 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l’investissement locatif, l’accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l’offre foncière.*

(3) *En application des deux premiers alinéas de l’article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.*

(4) *L’article 15 de la loi du 6 juillet 1989 prévoit notamment que, le congé donné par le bailleur doit être motivé soit par sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, notamment l’inexécution par le locataire de l’une des obligations lui incombant.*

rapport d'évaluation prévu à l'article 140 de la loi ELAN doit être remis au Parlement au plus tard en mai 2023. Aussi, le maintien des échéances actuelles comporte le risque, pour les pouvoirs publics, de ne pouvoir tirer des enseignements utiles en raison d'une expérimentation limitée en pratique. De fait, l'évaluation de l'encadrement des loyers à Paris et à Lille revêt encore un caractère embryonnaire.

En outre, **il convient sans doute de ne pas négliger les impacts possibles de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de la covid-19 sur la mise en œuvre de l'expérimentation.** Devant votre rapporteure, M. Ian Brossat, adjoint à la maire de Paris chargée du logement, a ainsi estimé que la décélération inédite observée dans la capitale entre mai 2020 et mai 2021 (- 4,5 %) ne pouvait être imputée au seul encadrement des loyers : en effet, le marché locatif a pu subir en partie les effets de la baisse de la fréquentation touristique.

● En second lieu, **le 2° de l'article 23 consacre expressément la compétence des commissions départementales de conciliation pour examiner l'ensemble des litiges relatifs à l'action en diminution** que les locataires peuvent engager en cas de loyer d'un montant supérieur au loyer de référence fixé par les préfetures.

Inserée au A du III de l'article 140 de la loi ELAN, **cette précision autorise formellement la saisine des commissions dans l'hypothèse d'un loyer non conforme à la mise en location d'un logement.** Pour ce qui concerne l'exercice d'une action en diminution à l'occasion du renouvellement d'un bail, le neuvième alinéa du VI de l'article en prévoit déjà la possibilité au stade du renouvellement d'un bail.

Par rapport au droit en vigueur, **la disposition introduite vise à dissiper toute incertitude quant à la capacité d'intervention des commissions pour les actions en diminution portant sur les loyers applicables aux logements nus.** Comme le relève l'étude d'impact, la compétence des commissions départementales de conciliation reposait sur le dispositif de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 <sup>(1)</sup>, lequel organisait l'expérimentation de l'encadrement des loyers engagé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (dite « loi ALUR ») <sup>(2)</sup>. Dès lors que ce dispositif fait désormais l'objet des dispositions de l'article 140 de la loi ELAN, la procédure devant les commissions dans le cadre spécifique d'une action en diminution perd une « base légale autonome » : seul l'article 20 de la loi précitée du 6 juillet 1989 ménage la possibilité d'une saisine au titre de la compétence générale sur les litiges relatifs aux loyers <sup>(3)</sup>.

● En dernier lieu, **l'article 23 plafonne le montant des loyers pouvant être perçus par un bailleur en cas de colocation avec baux multiples** : il affirme

---

(1) Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

(3) Compétence visée par le 1° de l'article 20 qui fait référence aux « litiges résultant de l'application des articles 17, 17-1, 17-2 et 18 [de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989].

le principe suivant lequel « *le montant de la somme des loyers perçus de l'ensemble des colocataires ne peut être supérieur au montant du loyer applicable au logement* [...] ». Pour ce faire, le *b* du 2° du présent texte complète les dispositions de l'article 140 de la loi ÉLAN par l'ajout d'un alinéa.

Il en résulte que **la conformité du loyer pour une colocation dans un secteur en tension locative s'apprécie à l'aune du loyer de référence applicable pour un logement**, indépendamment du nombre des locataires. En pratique, le plafonnement conduit à ce que dans le cadre d'une colocation à baux multiples, les colocataires ne supportent qu'une partie du loyer appliqué. En cas de bail unique conclu par plusieurs titulaires, reste néanmoins possible une clause qui permettrait de réclamer les loyers impayés à l'ensemble des occupants, en vertu d'un principe de solidarité.

Les éléments recueillis par votre rapporteur donnent à penser que le plafonnement ainsi établi peut permettre de prévenir certaines dérives. Il ressort ainsi de l'audition de Mme Anissa Baderi, adjointe au maire chargée de l'habitat, que la ville de Lille connaît depuis quelques années un fort développement des colocations initiées par les propriétaires investisseurs. Ce phénomène se traduit par la transformation de grands logements familiaux en colocations de grande taille, afin d'optimiser ainsi les rendements locatifs en comparaison d'un même logement loué à un ménage unique. Selon Mme Baderi, des dérives peuvent être observées dans la fixation des loyers, ce qui a conduit la ville de Lille à lancer, en mars 2021, une étude afin d'objectiver l'impact sur les loyers et prix de vente des logements familiaux.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Les amendements présentés en commission et en séance ayant tous été rejetés pour des motifs divers, le Sénat a adopté l'article 23 du projet de loi sans modification.

### **4. Les modifications apportées par la commission**

Par l'adoption d'un amendement de votre rapporteur (amendement CE 616) et de trois amendements identiques (amendements CE236 de M. Richard Lioger et des membres du groupe La République en Marche ; CE268 de M. Antoine Herth ; CE464 de Mme Florence Lasserre), avec l'avis favorable du Gouvernement, la commission a entendu donner aux collectivités qui le souhaitent la possibilité de prendre part à l'expérimentation relative à l'encadrement des loyers. À cet effet, par l'ajout d'un 1° *bis* à l'article 23 du projet de loi, elle a porté de 2 à 4 ans le délai imparti pour déposer une candidature dans le cadre fixé par le deuxième alinéa du I de l'article 140 de la loi ELAN. Ce délai court à compter de la promulgation de ladite loi. En conséquence, les amendements adoptés par la commission repoussent au 23 novembre 2022 l'échéance initialement prévue par le législateur pour la réception des dossiers transmis aux services instructeurs des préfetures.

La mesure se justifie par la volonté de remédier aux obstacles qu'ont pu rencontrer certains EPCI et certaines collectivités pour se conformer à cette procédure en temps utile, dans le contexte créé par la crise sanitaire due à l'épidémie de la covid-19 et compte tenu du renouvellement différé des conseils municipaux. Il s'agit également de donner aux pouvoirs publics les moyens de réaliser une large évaluation du dispositif à l'échelle du territoire national, étant rappelé qu'à ce jour, seules dix candidatures ont été déposées (cinq en Île-de-France et cinq en Province) et le dispositif ne couvre que huit villes ou intercommunalités. En dernier lieu, la réouverture des délais de candidature à l'expérimentation paraît cohérente avec l'allongement de sa durée.

\*  
\* \*

#### *Article 23 bis (nouveau)*

(art. L. 353-9-3 et L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation)

### **Dérogation à l'application stricte de l'indice de référence des loyers pour la revalorisation des loyers des logements conventionnés et des logements HLM**

*Cet article additionnel, ayant un lien avec un article délégué par la commission des lois, a été créé par la commission des affaires économiques.*

Introduit par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article additionnel vise à consacrer le droit des bailleurs sociaux et des organismes d'habitations à loyer modéré à déroger à une application stricte de l'indice de référence des loyers (IRL) pour la révision de leurs loyers.

#### **1. L'état du droit**

Les modalités de révision annuelle des loyers applicables aux logements conventionnés et aux logements des organismes d'habitations à loyer modéré reposent sur un encadrement spécifique établi par le code de la construction et de l'habitation (CCH). Ces règles poursuivent deux objectifs : d'une part, ménager l'équilibre financier des organismes locataires ; d'autre part, assurer l'accessibilité des logements.

• **Pour ce qui concerne les logements conventionnés, l'article L. 353-9- 3 du CCH dispose que les loyers et redevances sont révisés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) en vigueur au deuxième trimestre de l'année précédente.**

Aux termes de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 <sup>(1)</sup>, l'IRL désigne l'indice utilisé afin de déterminer la progression annuelle maximale des loyers que les propriétaires peuvent réclamer au titre de la location d'un logement (vides ou meublés). Publié chaque trimestre par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), il est calculé à partir de la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Pour la révision des loyers, les propriétaires doivent prendre en compte la date de l'IRL indiquée dans le bail ou, à défaut, la date du dernier IRL publié par l'INSEE lors de la signature du bail.

Par exception, **l'article L. 353-9-3 du CCH ménage la possibilité d'une révision des loyers d'un montant supérieur, de manière temporaire, dans deux circonstances** : soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, soit à la suite d'une réhabilitation, des logements concernés. Toutefois, le code plafonne la hausse de loyer à 5 % en plus de la variation de l'IRL. Une hausse supérieure à ce plafond nécessite l'accord des associations représentatives des locataires, dans les conditions fixées par l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 <sup>(2)</sup>.

• **S'agissant des logements loués par les organismes HLM, l'article L. 442-1 du CCH établit des règles similaires** : dans les mêmes conditions et dans les mêmes limites que précédemment indiqué, **la révision des loyers procède de l'application de l'IRL en vigueur au deuxième trimestre de l'année précédente** ; la revalorisation du loyer peut dépasser ce plafonnement, en cas de plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, ou à la suite de travaux de réhabilitation.

Par rapport au droit commun, la seule spécificité du régime organisé par l'article L. 442-1 réside dans la capacité reconnue à l'autorité administrative d'imposer à un organisme HLM l'application d'un loyer susceptible de rétablir l'équilibre d'exploitation, en cas de situation financière faisant craindre que l'organisme ne se trouve dans l'incapacité de remplir ses obligations. Cette dérogation ne concerne que les logements construits postérieurement au 3 septembre 1947.

## 2. Le dispositif adopté par la commission

À l'initiative de Mme Sylvia Pinel et M. Stéphane Peu (amendements CE53 et CE167), et avec l'avis favorable de votre rapporteur et du Gouvernement, la commission a inséré un article additionnel après l'article 23 visant à consacrer le droit des bailleurs sociaux et des organismes d'habitations à loyer modéré à déroger

---

(1) Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

à une application stricte de l'indice de référence des loyers (IRL) pour la détermination du montant de leurs loyers révisés.

À cet effet, le dispositif modifie la première phrase du premier alinéa des articles L. 353-9-3 et L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation, par une mention qui tend à faire de l'IRL un plafond pour la revalorisation des loyers. En conséquence, les bailleurs sociaux et les organismes HLM peuvent ne pas répercuter sur le montant du loyer toute ou partie de la somme qui correspondrait à l'application de l'indice.

Ce faisant, le nouvel article crée une dérogation supplémentaire à celles prévue au troisième alinéa des articles L. 353-9-3 et L. 442-1 par le code de la construction et de l'habitation et déjà évoquées. Cette mesure paraît conforme aux intentions manifestées par le législateur dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, ainsi que dans celle du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté<sup>(1)</sup>.

\*  
\* \*

#### *Article 23 ter (nouveau)*

(art. L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation)

### **Location de logements sociaux par les organismes HLM à une personne morale en vue de la sous-location à des personnes physiques**

*Cet article additionnel, ayant un lien avec un article délégué par la commission des lois, a été créé par la commission des affaires économiques.*

Introduit par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article additionnel vise consacrer la possibilité d'une colocation dans le cadre du dispositif de location de logements sociaux à une personne morale en vue de la sous-location à des personnes physiques. À cet effet, il insère une dérogation expresse à l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation.

#### **1. L'état du droit**

L'article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation **interdit la location en meublé ou la sous-location d'un logement social ou susceptible de donner lieu au versement des aides à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat, ainsi qu'à l'aide personnalisée au logement.**

---

(1) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Par exception à ce principe, **l'article L. 442-8-1 habilite les bailleurs sociaux et les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) à louer des logements à certaines personnes morales en vue de leur sous-location à des personnes physiques.** Cette faculté vaut pour :

– des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale prévu à l'article L. 365-4 en vue de les sous-louer ;

– des organismes déclarés ayant pour objet de les sous-louer à titre temporaire à des personnes âgées, à des personnes présentant un handicap, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, à des personnes de moins de trente ans ou à des actifs dont la mobilité professionnelle implique un changement de secteur géographique ;

– des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires <sup>(1)</sup> ayant pour objet de les sous-louer à des étudiants ;

– des associations dont l'objet est de favoriser le logement des étudiants et de gérer des résidences universitaires ;

– des personnes morales de droit public ou privé possédant la qualité d'employeurs d'accueillants familiaux de personnes âgées ou handicapées adultes <sup>(2)</sup>, en vue de les sous-louer à des accueillants familiaux, ainsi qu'aux personnes âgées ou aux personnes présentant un handicap, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, ayant conclu un contrat d'accueil avec ces accueillants ;

– des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, dans le cadre de leurs compétences définies à la section 2 du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du même code, en vue de les sous-louer à titre temporaire à des personnes physiques ;

– des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou à des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer meublés, pour une durée n'excédant pas six mois, à des travailleurs dont l'emploi présente un caractère saisonnier tel que mentionné au 3<sup>o</sup> de l'article L. 1242-2 du code du travail ;

– des établissements publics de coopération intercommunale dotés de la compétence relative à l'aide aux personnes âgées.

## **2. Le dispositif introduit par la commission**

Par l'adoption de deux amendements identiques (amendements n<sup>o</sup> CE 44 de Mme Sylvia Pinel et n<sup>o</sup> 159 de M. Stéphane Peu) ayant recueilli un avis favorable

---

(1) Mentionnés à l'article L. 822-3 du code de l'éducation.

(2) Mentionnées à l'article L. 444-1 du code de l'action sociale et des familles.

de votre rapporteur et du Gouvernement, la commission a inséré un article additionnel après l'article 23, qui vise à permettre la colocation dans le cadre du dispositif de location de logements sociaux à une personne morale en vue de la sous-location à des personnes physiques prévu à l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

À cet effet, le texte adopté par la commission complète la dérogation de l'article L.442-8-1 du CCH par une incise au premier alinéa du I qui, de manière expresse, **affirme la possibilité d'une sous-location à plusieurs personnes dans le cadre d'une colocation dans un logement loué à une personne morale par un organisme HLM.**

Il renvoie au cadre établi par l'article 8-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989<sup>(1)</sup>. En conséquence, la colocation réunit des personnes louant un même logement qui constitue leur résidence principale. Elle peut être formalisée par la conclusion d'un contrat unique ou de plusieurs contrats entre les locataires et le bailleur. Le montant de la somme des loyers perçus de l'ensemble des colocataires ne peut être supérieur au montant du loyer applicable au logement en application des articles 17 ou 25-9. Les articles 17-1 et 17-2 sont applicables.

Ne relève pas de ce cadre la location consentie exclusivement à des époux ou à des partenaires liés par un pacte civil de solidarité au moment de la conclusion initiale du contrat. Par ailleurs, compte tenu de la modification apportée au I de l'article L. 442-8-1, la dérogation précisée par la commission ne permet pas aux locataires des organismes HLM de sous-louer leur logement.

En soi, cette mesure peut répondre à des besoins spécifiques. Elle obéit à une logique analogue à celle qui a conduit le Gouvernement à proposer la réécriture de l'article 36 du projet de loi, afin de créer de nouvelles possibilités de colocation dans le cadre du logement inclusif<sup>(2)</sup>.

\*

\* \*

---

(1) Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) Amendement ASI75 du Gouvernement adopté par la commission des affaires sociales

*Article 24*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 24 repousse de trois ans l'échéance fixée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (« dite loi ELAN ») au-delà de laquelle les règlements de copropriété doivent respecter les prescriptions nouvelles relatives à la consistance des lots transitoires, ainsi qu'à la mention des parties communes spéciales ou à jouissance privative. Alors que cette mise en conformité devait intervenir avant le 23 novembre 2021, les syndicats des copropriétaires ont jusqu'au 23 novembre 2024 afin intégrer les précisions rendues nécessaires par les changements apportés à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 <sup>(1)</sup>.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

En séance publique, le Sénat a procédé à la réécriture de l'intégralité de l'article 24 afin de substituer à l'obligation d'une mise en conformité des règlements de copropriété dans un délai contraint un dispositif qui organise leur actualisation de manière différenciée selon l'ancienneté de la copropriété. En pratique, le texte transmis à l'Assemblée nationale impose l'application immédiate des dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 aux immeubles dont la mise en copropriété est postérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Pour ceux dont la copropriété est antérieure à cette date, il fait obligation aux syndicats de copropriétaires d'inscrire à l'ordre du jour de chaque assemblée générale la question de la consistance des lots transitoires, ainsi qu'à la mention des parties communes spéciales ou à jouissance privative.

---

(1) Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

## ➤ La position de la commission

La commission n'a pas modifié cet article.

### 1. L'état du droit

● Dans le cadre de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (dite « loi ELAN ») <sup>(1)</sup>, **les pouvoirs publics ont entendu donner un fondement légal aux notions de lots transitoires et de parties communes spéciales ou à jouissance privatives dégagées par la Cour de cassation.** À cet effet, les articles 206 et 209 de la « loi ELAN » complètent les dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 afin leur apporter une définition.

Aux termes du troisième alinéa du I de l'article 1<sup>er</sup> de ce texte, constitue un lot transitoire un lot de copropriété *« formé d'une partie privative constituée d'un droit de construire précisément défini quant aux constructions qu'il permet de réaliser et d'une quote-part de parties communes correspondante »*. L'article 6-2 définit les parties communes spéciales comme étant *« celles affectées à l'usage ou à l'utilité de plusieurs copropriétaires »* et relevant de la *« propriété indivise de ces derniers »*. Enfin, en application de l'article 6-3, les parties communes à jouissance privative désigne *« les parties communes affectées à l'usage ou à l'utilité exclusifs d'un lot »*. L'article précise qu' *« elles appartiennent indivisément à tous les copropriétaires »* et que *« le droit de jouissance privative est nécessairement accessoire au lot de copropriété auquel il est attaché »*.

Il résulte des dispositions introduites dans la loi précitée du 10 juillet 1965 que **la consistance des lots transitoires, ainsi que l'existence des parties communes spéciales ou à jouissance privative, doivent donner lieu à des mentions expresses dans les règlements de copropriété.**

● **Le II des articles 206 et 209 de la « loi ELAN » accorde un délai de trois ans à compter de sa promulgation** afin d'assurer la mise en conformité de ces documents, soit jusqu'au 23 novembre 2021. Cette mesure transitoire vise notamment le cas où les règlements ne comporteraient aucune stipulation relative aux lots transitoires, ainsi qu'aux parties communes spéciales ou à jouissance privative.

### 2. Le dispositif proposé

L'article 24 **porte de trois ans à six ans les délais ménagés par la « loi ELAN » afin de permettre la mise en conformité des règlements de copropriété, avec les nouvelles dispositions figurant dans la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965,** relatives à la détermination des lots transitoires, ainsi qu'à la mention des parties communes spéciales ou à jouissance privative. À cet effet, il modifie la durée figurant au II des articles 206 et 209. Le nouveau délai court toujours à compter de

---

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

la promulgation de la loi n° 2018-1021. Il en résulte que **les syndicats de copropriétaire ont jusqu'au 23 novembre 2024 afin intégrer les précisions rendues nécessaires** (contre une date butoir initialement fixée au 23 novembre 2021).

D'après l'étude d'impact, la mesure tient compte des difficultés constatées dans le contexte de la crise sanitaire provoquée par la covid-19. Selon le Gouvernement, les contraintes inhérentes à l'épidémie ont pu différer la réunion des assemblées générales et, compte tenu de leur caractère annuel, mettre certains syndicats de copropriétaires dans l'impossibilité de déférer à la loi dans les délais impartis.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de MM. Ludovic Haye, Thani Mohamed Soilihi et plusieurs de leurs collègues du groupe du Rassemblement des Démocrates, progressistes et indépendants, le Sénat a procédé en séance publique à une réécriture globale de l'article 24. Le dispositif <sup>(1)</sup> a recueilli un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

● Remplaçant l'alinéa unique des 1° et 2° de l'article 24 par plusieurs alinéas, le texte adopté substitue à l'obligation d'une mise en conformité des règlements de copropriété dans un délai contraint un dispositif qui organise leur actualisation de manière différenciée selon l'ancienneté de la copropriété. En pratique, il établit **une distinction entre les immeubles selon que leur mise en copropriété est postérieure ou antérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2022**, par une nouvelle rédaction du II des articles 206 et 209 de la « loi ÉLAN ». Cette solution vaut tant pour l'application des dispositions relatives à la consistance des lots provisoires que pour la mention des parties communes spéciales ou à jouissance privatives existantes.

**Dans le premier cas, celui des immeubles mis en copropriété après le 1<sup>er</sup> juillet 2022, les obligations découlant des nouvelles prescriptions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 s'appliquent d'emblée.** Dans le second cas, en l'absence de mentions relatives à la consistance des lots provisoires ou aux parties communes spéciales ou à jouissance privatives existantes dans les règlements de copropriété, **le texte adopté par le Sénat fait obligation aux syndicats de copropriétaires d'inscrire la question de leur mise en conformité à l'ordre du jour de chaque assemblée générale des copropriétaires. Implicitement, l'obligation demeure jusqu'à l'actualisation des règlements de copropriété.**

● En outre, la nouvelle rédaction du II des articles 206 et 209 de la « loi ELAN » écarte toute remise en cause des droits acquis en ce qui concerne la consistance des lots provisoires et la détermination des parties communes spéciales ou à jouissance privatives existantes. En effet, **elle affirme, en dernier lieu,**

---

(1) Amendement n° 1620.

**le principe suivant lequel l'absence de mentions relatives à ces questions dans les règlements de copropriété « est sans conséquence sur l'existence de ce droit ».**

Ainsi que le montrent les débats au Sénat, le dispositif adopté se veut une réponse aux interprétations divergentes qu'ont pu susciter les notions introduites dans la loi précitée du 10 juillet 1965, ainsi que les mesures transitoires édictées par le législateur. En effet, un certain nombre d'auteurs de la doctrine ont perçu le risque d'une remise en cause des droits acquis par les copropriétaires en cas de non mise en conformité des règlements de copropriété.

De fait, la loi ELAN ne détermine pas les conséquences pratiques, pour la copropriété comme pour les détenteurs de droits sur les lots provisoires, sur les parties communes spéciales ou à jouissance privative existantes, d'une absence de mentions requises par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965. L'introduction d'un délai pour la mise en conformité des règlements de copropriété résulte des travaux de la commission mixte paritaire qui n'éclairent pas l'intention du législateur sur ce point.

Dans une certaine mesure, la question demeure posée par le dispositif voté par le Sénat, même si ce dernier paraît de nature à prévenir des changements de situation brutaux et des contentieux en conséquence d'une date couperet.

#### **4. La position de la commission**

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

#### *Article 25*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à assurer l'application de règles uniformes s'agissant de la définition de l'objet et des modalités de transfert aux établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'aux métropoles, de compétences de l'État

relatives à la politique du logement et de l'hébergement. À cet, il simplifie la rédaction des dispositions du code général des collectivités territoriales établissant les compétences en la matière des EPCI, des métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, par un renvoi à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

En séance publique, le Sénat a rétabli les dispositions habilitant les établissements publics de coopération intercommunale et la métropole d'Aix-Marseille-Provence à délivrer aux organismes d'habitations à loyer modéré, par délégation de l'État, les agréments d'aliénation de logements prévus aux articles L. 443-7, L. 443-8 et L. 443-9 du code de la construction et de l'habitation.

➤ **La position de la commission**

La commission n'a pas modifié cet article.

**1. L'état du droit**

Au terme d'un processus conduisant à une assez large décentralisation favorisée par des réformes législatives progressives <sup>(1)</sup>, l'État peut de confier à certaines collectivités locales, à des établissements publics de coopération intercommunales (EPCI), ainsi qu'à des métropoles, l'exercice de compétences relatives à la politique de l'aide au logement et à l'hébergement. La définition de l'objet et des modalités de ces transferts repose sur les dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH) et du code des générales des collectivités territoriales (CGCT), en fonction du statut des établissements ou collectivités.

*a. Le régime applicable aux EPCI en vertu du code de la construction et de l'habitation*

**L'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation détermine le régime applicable aux EPCI.**

● Sur un plan procédural, le CCH exige **que l'établissement dispose d'un plan local de l'habitat exécutoire**. Il fonde la réalisation des transferts sur la conclusion **d'une convention de délégation entre le représentant de l'État dans le département et l'établissement désireux d'en bénéficier**.

Ce document détermine les objectifs et actions devant être réalisés par le délégataire pour chacune des compétences transférées. Il comporte le cas échéant les conditions d'attribution des aides au logement ; il détermine le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI, ainsi que le montant des crédits que ce dernier affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention.

---

(1) Cf. loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) ; loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Le II de l'article L. 301-5-1 du code précité fixe à **six ans (renouvelables) la durée des conventions de délégation**. Il prévoit la **possibilité d'une prorogation d'un an (par avenant)**, sous réserve que l'établissement partie prenante dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire ou ait pris une délibération qui engage son élaboration. Cette prorogation peut être renouvelée une fois dans les mêmes conditions.

**La convention de délégation peut être dénoncée par le représentant de l'État**, en cas d'objectifs insuffisamment atteints ou respectés (en particulier au regard des résultats du bilan triennal d'exécution du programme local de l'habitat).

• **La délégation de compétences de l'État entraîne l'obligation pour tout EPCI bénéficiaire d'assumer, de manière indissociable, l'attribution des aides à la pierre et des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**. En revanche, l'article L. 301-5-1 du code précité confère la possibilité, **à titre complémentaire et suivant le choix des établissements, d'exercer les compétences relatives à :**

– **la garantie du droit à un logement décent et indépendant** <sup>(1)</sup> et, pour exercer cette garantie, **la délégation de tout ou partie des réservations de logements dont le représentant de l'État dans le département bénéficie** – à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents civils et militaires de l'État – et la compétence pour conclure l'accord avec Action Logement services en vue de l'attribution de logement aux salariés et demandeurs d'emplois bénéficiaires d'une décision favorable <sup>(2)</sup> ;

– **la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire** prévue aux articles L. 642-1 à L. 642-28 du code de la construction et de l'habitation ;

– **la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement** de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence <sup>(3)</sup>, ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent <sup>(4)</sup>.

#### ***b. Le régime applicable aux métropoles en vertu du code général des collectivités territoriales***

S'agissant des métropoles, les délégations de compétences de l'État obéissent aux règles fixées par les dispositions du code général des collectivités

---

(1) Mentionné au titre préliminaire du code de la construction et de l'habitation, ainsi qu'aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code.

(2) Article L. 313-26-2 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Dans le respect des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

(4) Mentionnés aux 8° du I de l'article L. 312-1 et aux articles L. 322-1 et L. 345-2 du même code et aux articles L. 365-1, L. 631-11 et L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation.

territoriales (CGCT) définissant les compétences propres à chacune d'entre elle, suivant leur statut.

• **Pour ce qui concerne les métropoles, ainsi que la Métropole de Lyon et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, le régime applicable consiste en des règles identiques à celles en vigueur pour les autres EPCI à fiscalité propre :** sous les mêmes conditions que celles précédemment décrites, les articles L. 3641- 5, L. 5218-2 et L. 5217-2 du CGCT prévoient la possibilité de conclure une convention de délégation avec l'État. Les conventions conclues par les métropoles peuvent permettre par ailleurs d'exercer la compétence relative à la délivrance des autorisations d'aliénation de logements sociaux aux organismes d'habitations à loyer modéré.

• En application de l'article L. 5219-1 du CGCT, **la métropole du Grand Paris peut également recevoir délégation de l'État par le biais d'une convention soumises aux mêmes exigences de fond et de forme.** Toutefois, **le CGCT impose exercer, de manière indissociable, l'attribution des aides à la pierre et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement.** De manière complémentaire, la délégation peut aussi prévoir l'exercice, de manière indissociable, du DALO et de la gestion des réservations de l'État, et, de manière séparée, des réquisitions avec attributaires.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 25 du projet de loi tend à harmoniser le cadre dans lequel l'État peut confier à des établissements publics de coopération intercommunale et à des métropoles l'exercice de compétences relevant de la politique du logement et de l'hébergement.

• D'une part, le I modifie l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation afin de **rendre les dispositions régissant de tels transferts pleinement applicables aux métropoles, à la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et à la Métropole de Lyon.** À cet effet, il supprime la mention de ces établissements et collectivités dans l'incise du premier alinéa du I qui les exclut du champ des II, IV et V de l'article. Il en résulte le maintien d'un régime particulier pour la seule Métropole du Grand Paris.

• D'autre part, le II du présent article établit que **les transferts de compétences pouvant être réalisées par l'État doivent donner lieu à la conclusion d'une convention et obéissent aux seules règles fixées par l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitat.** À cet effet, il uniformise la rédaction des articles du CGCT définissant les compétences de chacun des établissements et des métropoles, avec deux objectifs : faire de cette disposition le fondement unique du régime applicable ; supprimer l'énumération des domaines d'intervention que comportent ces articles. En ce sens :

– il réécrit l’article L. 3641-5 du CGCT relatif à la métropole de Lyon (1° du II de l’article 25) ;

– il substitue un alinéa unique aux II et III de l’article L. 5217-2 du CGCT définissant les compétences des métropoles (2° du II de l’article 25) ;

– il remplace les II et III de l’article L. 5218-2 du CGCT par un alinéa unique. (3° du II de l’article 25).

En soi, l’article 25 du projet de loi peut contribuer à la réalisation de deux objectifs identifiés par l’étude d’impact : d’une part, clarifier et simplifier la répartition des compétences dans le champ de la politique de l’aide au logement et de l’hébergement, en remédiant à la dispersion des règles applicables entre, d’une part, le code de la construction et de l’habitation et, d’autre part, le code général des collectivités territoriales ; d’autre part, favoriser l’application de règles uniformes sur le fondement de l’article L. 301-5-1, avec notamment la possibilité de proroger d’un an les conventions conclues entre l’État, les EPCI et les métropoles.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

Le dispositif adopté par le Sénat résulte de l’adoption en séance publique d’un amendement présenté par Mme Dominique Estrosi Sassone (avec l’avis favorable de la commission) et sous-amendé par le Gouvernement <sup>(1)</sup>.

Cet amendement dernier insère à l’article L. 301-5-1 du code de la construction et de l’habitation un V bis qui **autorise l’État à déléguer aux métropoles, ainsi qu’aux métropoles d’Aix-Marseille-Provence ou de Lyon, la délivrance aux organismes d’habitations à loyer modéré des agréments d’aliénation de logement sur leur demande**. En application du même code, ces ventes peuvent s’adresser aux autres organismes d’habitations à loyer modéré, à une société d’économie mixte agréée <sup>(2)</sup>, à un organisme bénéficiant de l’agrément relatif à la maîtrise d’ouvrage <sup>(3)</sup> ou à un organisme de foncier solidaire défini à l’article L. 329-1 du code de l’urbanisme.

L’alinéa introduit par le Sénat **subordonne l’exercice de cette compétence à une clause dans la convention de délégation**. Ce faisant, il maintient une faculté conférée aux métropoles précitées respectivement par les III des articles L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités locales. Comme observée par Mme Estrosi Sassone, la rédaction initiale proposée par le projet de loi aboutissait à supprimer les fondements légaux de ce transfert possible de compétence.

---

(1) Amendement n° 1219 de Mme Dominique Estrosi Sassone, objet du sous-amendement n° 1712 du Gouvernement.

(2) Au titre de l’article L. 481-1 du code de la construction et de l’habitation.

(3) Agrément prévu à l’article L. 365-2 du code de la construction et de l’habitation.

#### 4. La position de la commission

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

#### *Article 25 bis A*

(art. L. 301-5-1-3 [nouveau] et L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation)

### **Reconnaissance aux collectivités et à leurs groupements du statut d'autorités organisatrices de l'habitat**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à conforter le rôle des collectivités territoriales et des intercommunalités dans le champ des politiques de l'habitat en leur conférant la qualité d'autorités organisatrices de l'habitat. Il tend à définir ce statut par l'attribution aux collectivités et groupements volontaires de compétences assez étendues dans les domaines de l'aide au logement et de l'hébergement. En l'absence de précision quant à la portée du dispositif, il ne permet pas déterminer si l'exercice de ces compétences revêtirait un caractère exclusif ou donnerait lieu à une coopération avec l'État et d'autres acteurs publics.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le dispositif constitue un article additionnel inséré dans le texte adopté par le Sénat, en séance publique, en conséquence de l'adoption d'un amendement présenté par MM. Loïc Hervé, Philippe Bonnacarrère et plusieurs de leurs collègues du groupe de l'Union centriste. Il a fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission des lois et d'un avis défavorable du Gouvernement.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article afin de fixer des critères plus exigeants pour la reconnaissance des autorités organisatrices de l'habitat et préciser leur champ d'intervention.

## 1. L'état du droit

### *a. Une extension progressive des responsabilités des collectivités locales dans le champ de la politique de l'habitat*

● Au fil des différents actes de la décentralisation engagée au début des années 1980, les collectivités et leurs groupement ont acquis un rôle croissant dans la définition et la mise en œuvre de politiques de l'habitat <sup>(1)</sup>. Ce mouvement s'est d'abord traduit par le transfert de responsabilités et d'instruments de politique d'urbanisme et d'habitat social à l'échelle communale.

Avec l'affirmation du fait intercommunal, **les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre assument aujourd'hui des compétences étendues dont la portée varie suivant le statut de l'établissement** <sup>(2)</sup> :

– **pour ce qui concerne les communautés de communes, la politique du logement et du cadre de vie ne constitue qu'une compétence pouvant être exercées à titre facultatif** (2° du II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) ;

– **s'agissant des communautés d'agglomération, les compétences en matière d'« équilibre social de l'habitat » revêtent un caractère obligatoire** (3° du I de l'article L. 5216-5 du CGCT) ; ce champ comprend le programme local de l'habitat, la politique du logement d'intérêt communautaire, les actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; l'action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; ou encore l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

– **pour les communautés urbaines, l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire fait également partie des compétences exercées en lieu et place des communes membres** mais le champ d'intervention se révèle plus restreint (3° du I de l'article L. 5215-20 du CGCT) <sup>(3)</sup> ;

---

(1) La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences (dite « loi Defferre ») accordait ainsi aux collectivités territoriales certaines compétences dans ce domaine, en les appelant notamment à définir « dans le cadre de leurs compétences respectives leurs priorités en matière d'habitat » (article 76).

(2) Cf. loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) ; loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(3) Relèvent de cette compétence : le programme local de l'habitat ; la politique du logement, les aides financières au logement social, les actions en faveur du logement social, l'action en faveur du logement des personnes défavorisées ; les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ; l'amélioration du parc immobilier bâti, la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre.

– les métropoles possèdent également une compétence exclusive en matière de politique locale de l’habitat mais son contenu diffère quelque peu (3° du I de l’article L. 5217-2 du CGCT) <sup>(1)</sup>.

**En premier lieu, le renforcement des compétences intercommunales se manifeste par le développement des outils de planification et de coordination des actions participant à la politique de l’habitat.** Les EPCI à fiscalité propre sont tenus d’élaborer et de mettre en œuvre le programme local de l’habitat (PLH) dont le contenu procède des dispositions de l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation <sup>(2)</sup>. Cette obligation incombe aux métropoles, à la métropole du Grand Paris, à la Métropole Aix-Marseille-Provence, à la Métropole de Lyon, ainsi qu’à l’ensemble des EPCI.

En second lieu, l’article L. 301-5-1 du code de la construction et de l’habitation autorise **la délégation par l’État de compétences relatives à la politique d’aide au logement et d’hébergement dans le cadre d’une convention.** Ces transferts peuvent s’accompagner du transfert de la gestion des aides à la pierre, c’est-à-dire des aides financières destinées à stimuler la construction de logements locatifs sociaux, l’amélioration de l’habitat et la résorption de l’habitat insalubre, ainsi que la création de places d’hébergement.

#### ***b. L’autorité organisatrice de l’habitat : un concept inexistant en droit français***

Comme observé au cours des débats au Sénat, aucune disposition régissant la conduite de la politique de l’habitat ne consacre le statut d’« autorité organisatrice de l’habitat ». La notion ne figure pas dans la définition des compétences en la matière des collectivités territoriales, des EPCI et des métropoles.

En réalité, il s’agit d’un **concept nouveau, promu depuis plusieurs années par des observateurs <sup>(3)</sup>, des associations d’élus locaux** (telles que l’Assemblée des communautés de France – AdCF) **ou des acteurs du logement social** (à l’exemple de l’Union sociale pour l’habitat – USH). **Il s’inspire des statuts d’autorité organisatrice consacrés dans le domaine de la politique des transports et de la mobilité <sup>(4)</sup>, de l’énergie (par exemple pour la gestion des**

---

(1) Entrent dans le champ d’intervention des métropole à ce titre : le programme local de l’habitat ; la politique du logement, les aides financières au logement social, les actions en faveur du logement social, les actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; la création, l’aménagement, l’entretien et la gestion des aires d’accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs.

(2) Le programme local de l’habitat se présente comme le principal document stratégique de programmation en matière de politique du logement. Il vise à favoriser le développement de l’offre de logements sur le territoire communautaire, par la construction ou la réhabilitation de logements.

(3) Voir en ce sens Patrick Lanco, « Logement : pour un acte III de la décentralisation », *Métropolitiques*, janvier 2011.

(4) Cf. en ce sens l’article L. 1221-1 du code des transports s’agissant de l’organisation des services publics de transport régulier ; l’article 15 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités.

## **réseaux publics de distribution de l'électricité ou de gaz <sup>(1)</sup> ou de la gestion de l'eau <sup>(2)</sup>.**

Dans le domaine de la mobilité, la notion désigne une personne publique compétente pour l'organisation des mobilités au sein de son ressort territorial. En application du code des transports, cette fonction peut être exercée par une métropole, une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté de communes, un syndicat mixte ou encore la région. Dans le secteur de la gestion de l'eau, est qualifiée d'autorité organisatrice toute personne publique (commune, EPCI, syndicat mixte, etc.) assumant la responsabilité de l'organisation du service public d'eau ou d'assainissement, qui désigne et contrôle son opérateur.

Suivant la proposition formulée par l'AdCF, le statut d'autorité organisatrice de l'habitat devrait être conféré à une collectivité locale ou un groupement assumant la charge de mettre en œuvre des politiques de l'habitat, soit au titre d'une responsabilité exclusive dans la conduite et l'animation des actions en la matière, soit au titre d'une responsabilité de planification confiée par la loi. En soi, cette définition n'implique pas l'exercice d'une compétence exclusive ou de celle d'un chef de file.

### **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

L'article 25 *bis* résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, d'un amendement présenté par MM. Loïc Hervé, Philippe Bonnecarrère et plusieurs de leurs collègues du groupe de l'Union centriste.

● L'alinéa 1<sup>er</sup> **consacre la faculté du représentant de l'État dans la région d'accorder à une collectivité ou à un groupement de collectivités le statut d'« autorité organisatrice de l'habitat »**. Il précise que cette reconnaissance suppose de remplir plusieurs conditions cumulatives de forme et de fond, à savoir :

– un avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement – qui ne doit revêtir qu'un caractère consultatif en l'absence de toute autre précision ;

– l'existence d'un programme local de l'habitat (mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation) adopté par la collectivité ou le groupement ;

– la conclusion avec l'État d'une convention de délégation des compétences sur le fondement de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation ;

---

(1) Cf. articles L. 322-1 et L. 432-5 du code de l'énergie, ainsi que l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

(2) Cf. la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, qui fait de la commune l'autorité organisatrice de la gestion de l'eau.

– un contrat intercommunal de mixité sociale (au sens de l’article L.302-8-1 du même code) ;

– la mise en place d’un guichet d’accompagnement de la rénovation énergétique.

• Les alinéas 2 et suivant **définissent de manière assez large les compétences devant être assumées par les autorités organisatrices ainsi désignées dans le champ des politiques de l’habitat**. Entrent dans leur champ d’intervention :

– **l’attribution de la prime de transition énergétique et des mécanismes de crédits d’impôt** pour les dépenses ayant pour objet l’amélioration de l’isolation des logements (prévus à l’article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020) ;

– **la révision des zonages liés aux dispositifs d’investissement locatif et de prêts à taux zéro**, concernant leur ressort territorial, par le biais d’une convention conclue avec l’État ;

– **l’adaptation du délai fixé au IV de l’article L. 324-1-1 du code du tourisme concernant la durée maximale de location d’un meublé de tourisme déclaré comme sa résidence principale** <sup>(1)</sup> ;

– **l’établissement d’une convention territoriale de coopération avec les bailleurs sociaux annexée au programme local de l’habitat**, avec les organismes d’habitations à loyer modéré possédant au moins 5 % des logements du parc social situés dans leur ressort territorial et le représentant de l’État dans la région.

Aux termes des alinéas 7 à 14, cette convention doit permettre la réalisation des objectifs visés par le programme local de l’habitat et le volet territorial de la convention d’utilité sociale mentionnée à l’article L. 445-1 du code de la construction et de l’habitation. À cette fin, la convention détermine les engagements des signataires.

En soi, cette liste recouvre l’essentiel des compétences et outils touchant à la conduite de la politique de l’habitat. Ainsi, l’article 25 *bis* marque une nouvelle décentralisation de grande ampleur en la matière, dans la continuité du mouvement initié par le biais des programmes locaux de l’habitat, ainsi que des délégations de compétence dans le champ des aides au logement et à l’hébergement. Il aboutit à confier aux intercommunalités – davantage qu’aux collectivités territoriales – des responsabilités leur permettant d’appréhender l’ensemble des enjeux touchant aux parcours résidentiels.

---

(1) Soit 120 jours au cours d’une même année civile, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure. Ce dispositif vise à encadrer le développement des services de locations entre particulier à visée touristique tels que Airbnb.

En revanche, **le dispositif ne s'insère pas nécessairement de manière évidente dans la répartition des compétences établies aujourd'hui par le code de la construction et de l'habitation, d'une part, et par le code général des collectivités territoriales, d'autre part.** À l'appui de l'avis défavorable émis en séance publique, au nom du Gouvernement, la ministre de la cohésion des territoires a d'ailleurs relevé que « *la notion d'autorité organisatrice crée un nouveau concept, qui vient s'ajouter à ceux, déjà bien établis dans notre droit, de compétence exclusive ou de compétence partagée* ». À défaut de précision et d'une codification de l'article, rien ne permet d'établir les rapports entre les autorités organisatrices et les collectivités auxquelles les préfets ne reconnaîtraient pas cette qualité.

### 3. La position de la commission

À l'initiative de votre rapporteur (amendement CE618) et avec l'avis favorable du Gouvernement, **la commission a procédé à la réécriture globale du dispositif adopté par le Sénat** en poursuivant deux objectifs : d'une part, attribuer le statut d'autorité organisatrice de l'habitat sur le fondement de critères plus exigeants ; d'autre part, préciser leur champ d'intervention.

- Sur un plan formel, le dispositif adopté par la commission propose de consacrer le statut des autorités organisatrices de l'habitat par la **création d'un article L. 301-5-1-3 dans le code de la construction et de l'habitation**. Celui-ci s'insérerait parmi les dispositions générales relatives aux politiques de l'habitat, objet du chapitre I<sup>er</sup> du titre préliminaire du livre III de la partie législative, à la suite des articles relatifs aux délégations de compétences que l'État peut consentir dans le champ de la politique des aides au logement et de l'hébergement.

- S'agissant des critères de reconnaissance de la qualité d'autorité organisatrice de l'habitat, la nouvelle rédaction de l'article 25 bis A diffère du dispositif adopté par le Sénat sur trois points essentiels :

- En premier lieu, **le statut ne peut être accordé qu'aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** alors qu'aux termes du texte voté par les sénateurs, il pouvait être ouvert aux collectivités ou aux groupements de collectivités ;

- En second lieu, **le dispositif remanié exige la signature d'une convention intercommunale d'attribution de logement, plutôt que l'existence d'un contrat de mixité sociale intercommunale.**

Cette modification vise à rendre opérationnelle la politique de peuplement du territoire et repose sur l'idée que la conclusion d'un contrat intercommunal de mixité sociale ne présente de pertinence que pour un nombre restreint d'EPCI. La loi ELAN a, en effet, renforcé l'échelon intercommunal dans son rôle de chef de file de la politique du logement. Ce rôle se manifeste notamment par l'élaboration de documents stratégiques et contractuels dans le cadre de la politique d'attribution

de logements sociaux. Aussi, il paraît essentiel qu'une intercommunalité puisse aboutir à la conclusion d'une convention intercommunale d'attribution ;

– Par ailleurs, le texte adopté par la commission **supprime l'obligation de tenir un guichet d'accompagnement à la rénovation énergétique**. Les éléments communiqués par le Gouvernement donnent en effet à penser que le contrôle de la mise en place de ce dispositif par les préfets pourrait se heurter à des complexités, alors que ce dispositif vient tout juste d'être créé par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi climat et résilience »). En outre, l'existence d'une délégation des aides à la pierre implique déjà un accompagnement des ménages dans la rénovation de l'habitat privé.

Pour le reste, **le dispositif adopté par la commission conserve les critères de fond et de forme retenus par le Sénat afin d'encadrer la reconnaissance de la qualité d'autorité organisatrice de l'habitat**. L'obtention du statut requiert ainsi :

- l'existence d'un programme local de l'habitat exécutoire,
- l'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal approuvé ;
- l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement sur des documents ou conventions approuvées par l'État plus facilement contrôlable.

La délivrance du statut demeure du ressort des préfets de département.

• **En ce qui concerne le champ d'intervention des autorités organisatrices**, la nouvelle rédaction de l'article 25 *bis* A ne comporte pas de liste des compétences qu'elles pourraient exercer de droit, contrairement au dispositif transmis par le Sénat. **Elle renvoie pour l'essentiel au régime de délégation que l'État peut réaliser par convention dans le champ de la politique des aides au logement et de l'hébergement**, sur le fondement l'article L.301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ce faisant, **le texte adopté par la commission propose de ne pas confier aux futures autorités certaines compétences retenues par le Sénat**, en considération de difficultés pratiques ou du caractère non pertinent des attributions proposées. Ne relèverait pas de leur périmètre :

– **les aides consacrées à la rénovation énergétique de l'habitat, dites « MaPrimeRénov' »** : en effet, ce régime d'aides relève de l'Agence nationale de l'habitat ; celle-ci s'appuie sur un dispositif unique et cohérent qui a fait preuve de son efficacité du point de vue du traitement et de la qualité de service ; les collectivités gère toutefois par délégation « MaPrimeRénov' *copropriété et Sérénité* » ; ces dispositifs portent sur les travaux les plus lourds et coûteux qui nécessitent un accompagnement sur mesure au niveau local ;

–**l’adaptation de la durée maximale de location d’un meublé de tourisme déclaré en tant que résidence principale** (fixé par le UV de l’article L. 324-1-1 du code du tourisme, cet encadrement ne vaut que pour les résidences principales ; il apparaît sans rapport avec le défaut d’offre de logement observé sur certains territoires.

Le texte adopté par la commission se distingue également par la **possibilité conférée aux EPCI de demander à être consultés sur la modification des arrêtés pris par les ministres chargés du logement et du budget et portant classement des communes de leur ressort en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l’offre et la demande de logements** <sup>(1)</sup>.

En revanche, la nouvelle rédaction de l’article 25 bis A reprend le principe adopté au Sénat d’un mécanisme conventionnel destiné à donner une meilleure visibilité aux autorités organisatrices et une meilleure connaissance de la stratégie patrimoniale des bailleurs. À cet effet, elle rend obligatoire pour les EPCI la signature des conventions d’utilité sociale (CUS) dont plus de 5 % des logements sociaux sont détenus par un seul bailleur. Aux termes de l’article L. 445-1 du code de la construction et de l’habitation, la signature d’un tel document ne revêt qu’un caractère facultatif aujourd’hui.

Le dispositif adopté par la commission propose ainsi de substituer la signature de la CUS à celle d’une convention de coopération territoriale proposée par le Sénat car celle-ci ferait doublon avec la convention déjà existante.

\*

\* \*

#### *Article 25 bis*

(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 des lois a délégué l’examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article harmonise les modalités suivant lesquelles l’État peut déléguer à la Métropole du Grand Paris l’exercice de compétences touchant à la politique

---

(1) *Objet des de l’article R.304-1 du code de la construction et de l’habitation.*

d'aide au logement et d'hébergement. Précisément, il ouvre la possibilité de proroger la convention organisant cette délégation pour une durée d'un an, renouvelable une fois dans les mêmes conditions. Ainsi, il rapproche le régime applicable à la Métropole du Grand Paris de celui en vigueur pour les autres établissements publics de coopération intercommunale et métropoles.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le dispositif constitue un article additionnel inséré dans le texte adopté par le Sénat, en conséquence de l'adoption par la commission des lois d'un amendement présenté par Mme Dominique Estrosi Sassone, en tant que rapporteure pour avis. Il n'a fait l'objet d'aucune modification en séance publique.

➤ **La position de la commission**

La commission n'a pas modifié cet article.

**1. L'état du droit**

La délégation des compétences relatives à la politique du logement de l'État à la Métropole du Grand Paris (MGP) obéit aux règles fixées par l'article L. 5219- 1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). **Cette disposition établit un régime similaire à celui applicable aux autres métropoles et aux établissements publics de coopération intercommunale.**

● Sur le fond, **il confère à la Métropole la faculté d'exercer, pour le compte et au nom de l'État, des compétences touchant, en grande partie, aux mêmes domaines de la politique du logement.** Peuvent ainsi faire l'objet d'un transfert deux grands blocs.

Défini au 1° du VI de l'article L.5219-1 du CGCT, le premier bloc porte sur :

– l'attribution des aides au logement locatif social, au logement intermédiaire et en faveur de la location-accession et la notification aux bénéficiaires ; l'octroi des autorisations spécifiques relatives à l'attribution de logements au sein des organismes d'habitation à loyer modéré à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap ou à des jeunes de moins de trente ans dans le cadre de programmes prévus par le code de la construction et de l'habitation <sup>(1)</sup> ; par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé et la signature des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation qui définissent les obligations des propriétaires en bénéficiant ;

– la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou

---

(1) Articles L. 441-2 et L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation.

éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence <sup>(1)</sup>, ainsi que le financement des organismes et des dispositifs qui y contribuent <sup>(2)</sup>.

Établi par le 2° du VI du même article L.5219-1, le second bloc de compétences comprend :

– la garantie du droit à un logement décent et indépendant <sup>(3)</sup>;

– la délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'État dans le département bénéficie en application de l'article L. 444-1 du code de la construction de l'habitation, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État.

En revanche, **contrairement aux autres métropoles et aux EPCI, la MGP ne dispose pas d'un droit d'option au sein de ces blocs.** Aux termes de l'article L. 5219-1 précité, le transfert emporte l'obligation d'assumer l'exercice de l'intégralité des compétences qui les constituent de manière indissociable.

• Sur un plan procédural, **l'article impose des formalités quasi identiques à celles exigées des EPCI et des métropoles.**

**Ainsi, il subordonne l'exercice par la MGP des compétences en la matière à l'existence d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement exécutoire.** En application du dernier alinéa du VI de l'article L. 5219-1 du CGCT, le transfert nécessite au préalable l'établissement d'une convention entre le représentant de l'État dans le département et la MGP. D'une durée de six ans renouvelable, elle peut être dénoncée à l'issue d'un délai de trois ans :

– soit par le représentant de l'État, pour cause de résultats insuffisants au regard des objectifs définis par la convention ;

– soit par la Métropole du Grand Paris, en cas de non-respect des engagements de l'État.

À ce jour, aucune convention de délégation n'a été conclue entre l'État et la Métropole du Grand Paris. En effet, le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement reste à établir, le projet adopté le 28 juin 2018 par le conseil métropolitain faisant encore l'objet de consultations, notamment auprès des communes et établissements publics territoriaux de la MGP.

---

(1) Dans le respect des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Il s'agit des organismes mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 et aux articles L. 322-1 et L. 345-2 du même code et aux articles L. 365-1, L. 631-11 et L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation.

(3) mentionné au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation et aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 25 *bis* a été introduit dans le texte transmis par le Sénat en commission des lois, à l'initiative de Mme Dominique Sassone Estrosi, rapporteure pour avis <sup>(1)</sup>.

L'amendement adopté ajoute un alinéa au VI de l'article L. 5219-1 du CGCT afin de prévoir la **possibilité de proroger par avenant la convention portant délégation de compétences de l'État à la MGP pour une durée d'un an (renouvelable)**. La prorogation suppose toutefois que la Métropole dispose d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement exécutoire ou qu'elle ait pris une délibération engageant la préparation d'un tel document.

Cette procédure correspond en tous points au dispositif prévu par le sixième alinéa de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, applicable à l'ensemble des EPCI disposant d'un programme local de l'habitat exécutoire. Dès lors que l'article 25 du projet de loi renvoie à cette disposition afin de définir les compétences des métropoles dans le champ de la politique de l'habitat, le présent article tend à aligner sur le droit commun le régime de délégation en vigueur pour la Métropole du Grand Paris.

Les précisions d'ordre procédural apportées au VI de l'article L. 5219-1 du CGCT ont vocation à s'appliquer à la convention à laquelle pourraient parvenir la Métropole du Grand Paris et l'État. Sur le principe, elles paraissent de nature à pallier une éventuelle absence de caractère exécutoire du programme métropolitain de l'habitat (PLH), préalable obligatoire à la signature d'une nouvelle convention de délégation. En cela, les modalités de prorogation constituent un gage de continuité dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat.

## 3. La position de la commission

La commission des affaires économiques a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

---

(1) Amendement COM n° 933.

*Article 26*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article élargit, sous conditions et par dérogation du représentant du préfet de département, la capacité de conclure une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT) aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), sans que l'ORT ne doive intégrer la ville principale de cet établissement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les ORT ont été introduites à l'occasion de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Adopté sans modification.

➤ **La position de la commission**

Adopté sans modification.

**1. L'état du droit**

*a. Le champ d'application de l'opération de revitalisation de territoire*

Créée par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), **l'opération de revitalisation de territoire (ORT) est un outil contractuel, à la disposition des collectivités territoriales, qui doit permettre la mise en œuvre d'un projet de territoire**, dans les domaines urbain, économique et social, ayant pour objectif de **lutter contre la dévitalisation des centres-villes**.

L'ORT est **encadrée par une convention** réunissant l'État, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tout ou partie de ses communes membres, **comprenant nécessairement sa ville principale**, ainsi que toute personne publique

ou acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention. La convention définit sa durée et le calendrier, le plan de financement et la répartition dans les secteurs d'intervention délimités des actions prévues. La mise en œuvre de ces actions fait ensuite l'objet d'un bilan annuel et d'une évaluation biannuelle.

Organisée à plusieurs échelles, l'ORT repose d'abord sur un **périmètre de stratégie territoriale étendu à tout ou partie de l'EPCI signataire**, afin d'y élaborer un projet global de revitalisation du territoire. Au niveau opérationnel, elle se décline, à l'heure actuelle, en **secteurs d'intervention comprenant nécessairement le centre-ville de la ville principale de l'EPCI** accueillant une ou plusieurs actions dans le cadre de l'ORT. Le périmètre défini peut également inclure un ou plusieurs centres-villes d'autres communes membres de cet établissement <sup>(1)</sup>.

### *b. Les impacts de la conclusion d'une convention d'ORT*

L'ORT se matérialise concrètement par une **série d'outils financiers et institutionnels au service d'un projet de territoire maîtrisé**. Une fois le projet de territoire défini par les élus en lien avec l'État et les partenaires, la convention d'ORT confère de nouvelles capacités juridiques et fiscales afin de **renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville** par un régime dérogatoire en matière d'autorisations commerciales, de **favoriser la réhabilitation de l'habitat** par l'accès prioritaire aux aides budgétaires et fiscales, de **faciliter le déroulement des projets d'urbanisme opérationnel** à travers la mise en œuvre de dispositifs expérimentaux et de **mieux maîtriser le foncier**, notamment par le renforcement des droits de préemption.

L'ORT constitue également l'outil juridique central sur lequel s'appuient les deux programmes de revitalisation des centres-villes portés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), « Action Cœur de ville » (ACV), qui compte 222 villes bénéficiaires, et « Petites villes de demain » (PVD), qui compte 850 signataires au 30 juin 2021.

Au 1<sup>er</sup> avril 2021, on décompte **412 conventions ORT signées**.

#### **La mise en œuvre des ORT**

Les dispositifs ouverts par la mise en œuvre d'opérations de revitalisation de territoire (ORT) renforcent les projets des territoires cherchant à regagner en attractivité et à revitaliser leur tissu urbain. Cette démarche permet notamment d'accéder à :

- la **défiscalisation de la réhabilitation des logements** grâce au dispositif « Denormandie dans l'ancien » ;
- des financements de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans le cadre de la **vente d'immeuble à rénover** (VIR), subvention disponible pour les opérateurs publics lorsqu'ils s'engagent à effectuer des travaux de réhabilitation ou d'amélioration dans un délai déterminé et perçoivent des sommes de l'acquéreur avant leur réalisation, ou du

---

(1) Article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation

**dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF)**, subvention délivrée aux opérations de revalorisation des flots d'habitats vacants ou dégradés ;

– d'obtenir l'**exemption d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC)** pour des projets non artificialisants situés dans un de ses périmètres d'intervention ainsi qu'une suspension par le préfet de l'examen en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) des projets commerciaux en périphérie. La décision du préfet est prise après avis ou à la demande de l'EPCI ou des communes concernées. Trois communes ont bénéficié d'un tel arrêté en 2020 : Limoges (Haute-Vienne), Blois (Loir-et-Cher) et Saint-Dié-des-Vosges (Vosges) ;

– de mettre en œuvre le **permis d'aménager « multi-sites »** (*voir commentaire de l'article 30 bis A*) et le « **permis d'innover** » ;

– de mettre en œuvre les **dérogations au règlement de plan local d'urbanisme** prévues à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme (*voir commentaire de l'article 30*) ;

– de jouir d'un **droit de préemption urbain renforcé** et d'un **droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains** qui font l'objet de projets d'aménagement commercial.

Les programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), en particulier **Action Cœur de ville (ACV)** et **Petites villes de demain (PVD)**, ont intégré l'**ORT comme un outil supplémentaire de revitalisation des territoires**. Ils prévoient ainsi de faciliter la conversion de leur convention-cadre ou convention d'initialisation en convention d'ORT <sup>(1)</sup>.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 26 propose d'étendre le champ d'application du dispositif de façon à **élargir le nombre de communes qui peuvent signer une convention d'ORT**. Il est créé au sein du code de la construction et de l'habitation un article L. 303-3 *[nouveau]* qui autorise, par dérogation accordée par le représentant de l'État dans le département, la conclusion d'une convention d'ORT sur le périmètre d'une ou de plusieurs membres d'un EPCI, **sans intégrer la ville principale de cet établissement**. Pour permettre l'octroi de cette dérogation, deux conditions doivent être réunies :

– **la ou les communes signataires doivent présenter une « situation de discontinuité territoriale ou d'éloignement » par rapport à la ville principale** de l'EPCI dont elles sont membres (ce qui implique également qu'elles doivent toutes appartenir au même EPCI) ;

– la convention qui est conclue doit **identifier parmi ses signataires une ou plusieurs villes présentant des « caractéristiques de centralité »**, qui sont appréciées notamment au regard de la diversité des fonctions urbaines exercées en matière d'équipements et de services vis-à-vis des communes environnantes.

---

(1) Dans la circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'État des projets d'aménagement des territoires, le Gouvernement encourage la conversion de dispositifs tels qu'Action Cœur de ville en convention ORT afin d'accélérer le déploiement de ces outils juridiques.

Selon les retours des services interrogés par votre rapporteur, l'extension a été pensée pour des cas qui sont remontés du terrain, où la configuration de l'EPCI fait que certaines villes secondaires jouent un rôle de centralité, en discontinuité urbaine avec la ville-centre de cet EPCI. Les cas principalement remontés sont ceux de la Métropole Aix-Marseille Provence, de la Métropole Nice-Côte d'Azur et de certains EPCI des départements d'outre-mer, notamment à La Réunion. Au-delà de ces cas identifiés, cette extension pourra concerner d'autres EPCI. Toutefois, ces cas devront rester des exceptions, le cas général devant rester celui d'une seule ORT par EPCI, même lorsque ces EPCI comprennent des villes Action Cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD).

À la demande du rapporteur, les mêmes services ont fait savoir que, les cas devant rester rares, le coût annuel pour l'Agence nationale de l'habitat, qui assume l'ingénierie de projet et l'accompagnement au titre des ORT, serait de 200 000 euros pour 5 chefs de projet, ou au maximum 400 000 euros pour 10 chefs de projet.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a pas modifié l'article 26.

### **4. La position de la commission**

La commission des affaires économiques n'a pas modifié l'article 26.

\*

\* \*

### *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**

Adopté par la Commission sans modification
--

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article réduit de trente à dix ans, uniquement dans les zones d'opérations de revitalisation territoriale (ORT) ou de grandes opérations d'urbanisme (GOU), le délai à l'issue duquel un bien immobilier faisant partie d'une succession, ouverte à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, peut être considéré comme un bien sans maître.

Il élargit également à tout le territoire d'une commune, au lieu de la seule agglomération en l'état du droit, le périmètre d'application du régime applicable à un bien immobilier en état manifeste d'abandon.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 72 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a précisé la qualification de biens sans maître pour les biens immobiliers dont les taxes foncières ne sont plus acquittées ou acquittées par un tiers.

L'article 130 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a supprimé la nécessité d'une demande préalable du conseil municipal pour permettre au maire d'engager la procédure de déclaration d'un bien immobilier en état d'abandon manifeste.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Concernant le régime des biens sans maître, le Sénat a étendu la réduction du délai prévue par le dispositif proposé aux zones de revitalisation rurale (ZRR) et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Concernant le régime des biens en état manifeste d'abandon, le Sénat a ajouté la possibilité, pour les communes, de conduire la procédure de reconnaissance d'état manifeste d'abandon d'un bien immobilier en faveur d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

## **1. L'état du droit**

L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen définit la propriété comme un droit « *inviolable et sacré* » et précise que « *nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle sur les privations du droit de propriété instaurées par le législateur. Le champ et les limites de ce contrôle constitutionnel ont été posés par la décision n° 81-132 DC sur les nationalisations du 16 janvier 1982. Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle restreint de la nécessité publique qui justifie la privation de propriété. En revanche, il exerce un plein contrôle du caractère juste et préalable de l'indemnité.

Dans le respect de ce cadre constitutionnel, le législateur a institué deux régimes spécifiques de privation de propriété pour remédier aux désagréments

causés par les biens immobiliers non entretenus ou abandonnés : le régime des biens sans maître et celui des biens en état manifeste d'abandon.

#### **a. Biens sans maître**

Le code général de la propriété des personnes publiques prévoit les modalités d'acquisition à titre gratuit par les personnes publiques des biens dit « *sans maître* », c'est-à-dire des biens immobiliers dont le propriétaire est inconnu.

L'article L. 1123-1 du code précité définit trois catégories de biens sans maître.

Tout d'abord, sont considérés comme des biens sans maître les biens qui « *font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté* » (1° de l'article L. 1123-1 du code précité). Ce délai est aligné sur celui de la prescription acquisitive trentenaire, dit aussi « *mécanisme d'usucapion* », prévu par l'article 2272 du code civil.

La propriété de cette catégorie de biens sans maître revient de plein droit à la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire duquel ils sont situés ou, dans certains cas, à l'État, au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou encore au conservatoire régional d'espaces naturels. Le transfert de propriété est formalisé par une simple délibération (pour une commune ou un EPCI), ou par un arrêté préfectoral (pour le domaine de l'État).

Aucune indemnité n'est due au propriétaire si celui-ci se manifeste ultérieurement, ce dernier ayant perdu son titre par l'effet de la prescription acquisitive trentenaire.

En revanche, une indemnité est due pour une autre catégorie de biens sans maître définie par l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Il s'agit de biens immobiliers qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers (2° de l'article L. 1123-1). En effet, dans ce cas de figure, la personne publique peut appréhender le bien immobilier avant que ne joue le mécanisme de l'usucapion. Dans ce dernier cas, le propriétaire peut donc, lorsqu'il se manifeste, solliciter la restitution du bien. Il est en droit d'obtenir une indemnité si le bien ne peut pas être restitué, c'est-à-dire s'il a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à cette restitution (article L. 2222-20).

Ce mécanisme de restitution ou d'indemnisation n'a, en revanche, pas été expressément prévu par le législateur pour une dernière catégorie de biens sans maître : les biens immobiliers qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers (3° de l'article L. 1123-1). Selon l'étude d'impact, « *cette différence de traitement semble*

*résulter d'un oubli et non de la volonté délibérée du législateur d'établir deux régimes distincts ».*

### RÉGIME JURIDIQUE DES BIENS SANS MAÎTRE

(Code général de la propriété des personnes publiques)

Fondement	Définition des biens sans maître pouvant être appréhendés par des personnes publiques	Application du régime de restitution ou d'indemnisation de l'article L. 2222-20
1° de l'article L. 1123-1	Biens immobiliers faisant partie d'une <b>succession ouverte depuis plus de trente ans</b> et pour laquelle <b>aucun successible ne s'est présenté</b> .	<b>NON</b> (sans objet du fait de la prescription trentenaire qui transfère la propriété au domaine communal ou de l'État)
2° de l'article L.1123-1	Biens immobiliers dont le <b>propriétaire est inconnu</b> pour lesquels <b>depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée</b> ou a été acquittée par un tiers.	<b>OUI</b> (le propriétaire peut solliciter la restitution du bien ou obtenir une indemnité si le bien ne peut pas être restitué)
3° de l'article L. 1123-1	Biens immobiliers dont le <b>propriétaire est inconnu</b> qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, <b>depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée</b> ou a été acquittée par un tiers.	<b>NON</b> (aucun droit restitution ou à indemnité pour le propriétaire ; mais la différence de traitement par rapport au cas précédent semble résulter d'un oubli du législateur selon l'étude d'impact annexée au projet de loi)

*Source : service de la commission des lois.*

#### ***b. Biens en état manifeste d'abandon***

Les biens en état manifeste d'abandon peuvent faire l'objet d'une expropriation selon une procédure régie par les articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales.

La procédure de déclaration de parcelle en état manifeste d'abandon peut être engagée par le maire pour des biens qui « *ne sont manifestement plus entretenus* » et qui sont situés « *à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune* » (article L. 2243-1).

Dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT), l'abandon manifeste d'une partie d'immeuble est constaté dès lors que des travaux ont condamné l'accès à cette partie de l'immeuble (article L. 2243-1-1).

### **Opération de revitalisation du territoire (ORT)**

L'ORT a été créée par l'article 157 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – dite « loi Élan » – du 23 novembre 2018. Elle est codifiée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

L'ORT est formalisée par une convention et a pour but de lutter contre la dévitalisation des centres-villes. La convention définit le périmètre des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre signataire.

La procédure débute par l'établissement d'un procès-verbal provisoire qui constate l'état d'abandon manifeste. Ce procès-verbal fait l'objet d'un affichage et d'une notification aux propriétaires (article L. 2243-2).

A l'issue d'un délai de trois mois, le maire peut établir un procès-verbal définitif. Le conseil municipal peut alors décider d'engager une procédure d'expropriation du bien en état d'abandon manifeste. La procédure d'expropriation peut être engagée au profit « *de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement [...] en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement* » (article L. 2243-3).

La procédure d'expropriation débute par l'établissement par le maire d'un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique. Sur demande du maire ou si celui-ci n'engage pas la procédure dans un délai de six mois à compter de la déclaration d'état d'abandon manifeste, le dossier peut être constitué par le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ou le président du conseil départemental. Le représentant de l'État dans le département peut, au vu de ce dossier, prendre un arrêté déclarant d'utilité publique le projet et fixant l'indemnité provisionnelle à allouer aux propriétaires ainsi que la date de prise de possession du bien. La procédure se poursuit enfin, dans le mois qui suit la prise de possession du bien, selon les modalités du code de l'expropriation publique (article L. 2243-4).

## **2. Le dispositif proposé et les modifications du Sénat**

Le **I** du présent article (alinéas 1 à 5) modifie la définition des biens sans maître prévu par le code général de la propriété des personnes publiques.

Le **III** (alinéa 18) précise que l'entrée en vigueur de la nouvelle définition des biens sans maître s'applique pour les successions ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le **II** (alinéas 6 à 17) modifie le régime des biens en état manifeste d'abandon prévu par le code général des collectivités territoriales.

*a. Biens sans maître*

- i. Réduction du délai permettant de considérer un bien sans maître dans certaines zones

Le 1° du I du présent article (alinéa 2) **ramène, dans certains cas, à dix ans, au lieu de trente ans, le délai à l'issue duquel un bien immobilier faisant partie d'une succession, pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, peut être considéré comme un bien sans maître.** Pour ce faire, il modifie l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Dans son avis, le Conseil d'État a observé que *« le délai de dix ans retenu est cohérent avec le délai de prescription de la faculté d'option ouverte aux héritiers, lui-même réduit de trente à dix ans par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités ».*

La réduction du délai n'est toutefois pas générale et ne s'applique que dans certaines zones. Selon l'étude d'impact, cette limitation vise à ce que l'atteinte au droit de propriété soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Dans son avis, le Conseil d'État a souligné que le dispositif proposé ne méconnaît pas le principe d'égalité *« dès lors que la différence de traitement entre héritiers ainsi introduite selon la localisation des biens compris dans une succession est en rapport direct avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ».*

Dans sa version initiale issue de l'adoption du présent projet de loi par le conseil des ministres, le présent article prévoyait de limiter l'application de ce délai décennal au périmètre d'une ORT (voir encadre supra) ou d'une grande opération d'urbanisme (GOU).

### **Grande opération d'urbanisme (GOU)**

La grande opération d'urbanisme (GOU) est un outil créé par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi Élan ») et codifié aux articles L. 312-3 à L.312-7 du code de l'urbanisme.

Une opération d'aménagement peut être qualifiée de GOU lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

La qualification de GOU est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'État dans le ou les départements concernés.

Ce dispositif entraîne de nombreux effets juridiques définis à l'article L. 312-5 du code de l'urbanisme, parmi lesquels le transfert de diverses compétences à l'intercommunalité, dont la délivrance des permis de construire et autres actes d'utilisation du sol.

Le Sénat a adopté en séance publique, à l'unanimité des présents, et avec un avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement qui étend la possibilité d'acquérir des biens sans maître au bout de dix ans, et non de trente ans, aux zones de revitalisation rurale (ZRR) et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

### **Zones de revitalisation rurale (ZRR)**

Les ZRR, définies à l'article 1465 A du code général des impôts, visent à aider le développement des entreprises sur les territoires ruraux à travers des mesures fiscales et sociales.

### **Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**

Les QPV sont définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Les très petites entreprises (TPE) et les petites entreprises implantées dans les QPV peuvent bénéficier d'exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Il s'ensuit que le dispositif adopté par le Sénat prévoit l'application du dispositif proposé dans quatre zones : **les ORT, les GOU, les ZRR et les QPV.**

#### ii. Extension du champ du droit à restitution ou indemnisation

Le 2° du I du présent article (alinéas 3 à 5) **étend la procédure de restitution ou d'indemnisation prévue à l'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques à toutes les catégories de biens sans maître.** Pour ce faire, il modifie l'article précité.

En premier lieu, le dispositif proposé apporte une correction aux dispositions relatives à la procédure de restitution ou **d'indemnisation en l'ouvrant aux biens immeubles non-bâti visés au 3° de l'article L. 1123-1**, et plus seulement aux immeubles bâtis visés au 2° de ce même article. Cette différence de traitement, probablement anticonstitutionnelle, résultait selon l'étude d'impact d'une erreur légistique et non d'une volonté délibérée du législateur d'établir deux régimes distincts.

En second lieu, la procédure de restitution est également **étendue aux cas concernés par la réduction du délai prévue au I**. Elle ne s'appliquera cependant que de manière résiduelle.

En effet, dans la majorité des cas, la restitution ou l'indemnisation n'a pas vocation à s'appliquer car le délai prévu par le dispositif proposé est aligné sur celui prévu à l'article 780 du code civil pour l'exercice par les héritiers de l'option successorale. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'héritier qui n'a pas pris parti dans le délai de 10 ans est réputé, en principe, avoir renoncé à la succession. Ce délai était auparavant de 30 ans.

L'extension de la procédure de restitution ou d'indemnisation pourra néanmoins s'appliquer dans certaines situations. L'article 780 du code civil prévoit, en effet, trois exceptions à la prescription décennale de l'option successorale.

La prescription décennale ne court :

– contre l'héritier qui a laissé le conjoint survivant en jouissance des biens héréditaires qu'à compter de l'ouverture de la succession de ce dernier ;

– contre l'héritier subséquent d'un héritier dont l'acceptation est annulée qu'à compter de la décision définitive constatant cette nullité ;

– et ne court pas tant que le successible a des motifs légitimes d'ignorer la naissance de son droit, notamment l'ouverture de la succession.

Dans ces différents cas, la réduction du délai à 10 ans aurait pu conduire à ce qu'un bien immobilier soit appréhendé par une personne publique avant même que la prescription de l'option successorale ne puisse être opposée au propriétaire.

C'est la raison pour laquelle, le présent article étend le mécanisme de restitution ou d'indemnisation prévu à l'article L. 2222-20 aux biens dont la propriété a été transférée à une personne publique moins de 30 ans après l'ouverture de la succession.

Par ailleurs, pour éviter de trouver à s'appliquer dans des situations où la nouvelle rédaction de l'article 780 du code civil – issue de la loi du 23 juin 2006 – ne s'applique pas, le **III** du présent article (alinéa 18) prévoit que l'entrée en vigueur de la nouvelle définition des biens sans maître ne s'applique que pour les successions ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

RÉGIME DES BIENS SANS MAÎTRE RÉSULTANT DU DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

(Code général de la propriété des personnes publiques)

Fondement	Définition des biens sans maître pouvant être appréhendés par des personnes publiques	Application du régime de restitution ou d'indemnisation de l'article L. 2222-20
1° de l'article L. 1123-1	Biens immobiliers faisant partie d'une <b>succession ouverte depuis plus de trente ans</b> et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté.	<b>NON</b> (sans objet du fait de la prescription trentenaire)
	Biens immobiliers faisant partie d'une <b>succession ouverte depuis plus de dix ans</b> et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, et <b>situés dans une ORT, une GOU, une ZRR ou un QPV</b>	<b>OUI</b> (pour les biens dont la propriété a été transférée moins de 30 ans après l'ouverture de la succession)
2° de l'article L.1123-1	Biens immobiliers dont le <b>propriétaire est inconnu</b> pour lesquels <b>depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée</b> ou a été acquittée par un tiers	<b>OUI</b>
3° de l'article L. 1123-1	Biens immobiliers dont le <b>propriétaire est inconnu</b> qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, <b>depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée</b> ou a été acquittée par un tiers	<b>OUI</b>

*Les modifications apportées à l'état du droit sont soulignées.*

La réduction, dans certaines zones, du délai d'acquisition des biens sans maître de trente à dix ans va permettre aux collectivités de mieux lutter contre les désagréments causés par des biens non entretenus et dont on ignore l'identité du propriétaire.

Les cas de réduction de ce délai doivent rester limités et justifiés par un motif d'intérêt général suffisant pour garantir la constitutionnalité du dispositif. Pour cette raison, comme l'a indiqué en séance au Sénat la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, « *il n'est pas souhaitable de généraliser le délai de dix ans à tout le territoire national ou de multiplier les zones concernées, afin de ne pas fragiliser juridiquement le dispositif* ».

En l'état du texte adopté en première lecture au Sénat, la réduction du délai à dix ans s'applique aux ORT, aux GOU, aux ZRR et aux QPV. Le périmètre retenu paraît justifié car dans les zones concernés la requalification du bâti existant est indispensable au développement économique.

Au surplus, une restitution ou une indemnisation est prévue pour les cas où le propriétaire se manifesterait au-delà du délai décennal mais avant l'acquisition de la prescription trentenaire.

**Le dispositif adopté en première lecture par le Sénat paraît donc équilibré, avec des garanties suffisantes pour le droit de propriété.**

***b. Biens en état manifeste d'abandon***

Le **II** du présent article (alinéas 6 à 17) opère cinq modifications au régime des biens en état manifeste d'abandon. Pour ce faire, il modifie plusieurs articles du code général des collectivités territoriales.

Tout d'abord, comme le prévoyait le projet de loi dans sa rédaction initiale, **il élargit la procédure d'acquisition des biens en état d'abandon manifeste sur tout le territoire de la commune, au lieu du territoire de l'agglomération en l'état du droit.** Pour ce faire, il supprime le second alinéa de l'article L. 2243-1 du code précité qui prévoit que « *la procédure de déclaration en état d'abandon manifeste ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune* ».

Ensuite, à l'initiative de la commission des lois du Sénat, il ajoute la **possibilité, pour les communes, de conduire la procédure de reconnaissance d'état manifeste d'abandon en faveur d'un EPCI.** En l'état du droit, le bénéfice de l'expropriation est réservé aux communes et certains organismes et concessionnaires.

En troisième lieu, comme le prévoyait le projet de loi dans sa rédaction initiale, **il étend les motifs justificatifs de la procédure d'expropriation à la constitution des réserves foncières.** À l'initiative de la commission des lois du Sénat, il a toutefois été précisé que la création des réserves foncières devait avoir pour finalité la réalisation d'une opération actuellement visée en l'état du droit, c'est-à-dire « *tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement* ».

Cette modification et la précédente sont opérées par deux modifications du premier alinéa de l'article L. 2243-3 du code général des collectivités territoriales.

En quatrième lieu, à l'initiative de la commission des lois du Sénat, le dispositif proposé modifie, pour coordination, l'article L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, comme le prévoyait le projet de loi dans sa rédaction initiale, la procédure est rendue **applicable dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.** Selon l'étude d'impact, « *cela correspond à une demande locale, notamment à Saint-Martin où le nombre de biens abandonnés demeure important à la suite de l'ouragan IRMA qui a dévasté les deux îles* ». Pour ce faire, le présent article modifie les articles L. 6213-7 et L. 6313-7 du code général des collectivités territoriales.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME DES BIENS EN ÉTAT MANIFESTE D'ABANDON**

Articles modifiés du code général des collectivités territoriales	État du droit	Modifications
L. 2243-1	Limitation de la procédure de déclaration en état d'abandon manifeste à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.	Suppression de la limitation de la procédure à l'agglomération.
L. 2243-3	Bénéfice de l'expropriation réservé aux communes et certains organismes et concessionnaires.	Extension du bénéfice de l'expropriation aux EPCI.
	Expropriation en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.	Ajout aux motifs d'expropriation de la constitution de réserves foncières en vue de réaliser les opérations prévues en l'état du droit.
L. 2243-4	Article relatif à la procédure préalable à l'expropriation.	Coordonnations avec les autres modifications.
L. 6213-7 et L. 6313-7	Articles relatifs aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.	Extension du régime des biens en état manifeste d'abandon aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Les biens abandonnés sont source de désagréments non seulement en agglomération mais également dans les zones rurales. L'extension du champ d'application du régime des biens en état manifeste d'abandon à tout le territoire d'une commune apparaît donc opportune, tout comme la possibilité de conduire la procédure d'expropriation au profit d'un EPCI.

À noter que les modifications apportées par le Sénat sont issues des dispositions d'une proposition de loi déposée par le groupe Rassemblement démocratique social Européen (RDSE) et adoptée en première lecture le 14 avril 2021 avec un avis favorable du Gouvernement.

### **3. La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*Article 27 bis AA (nouveau)*

(arts. L. 1123-1, L. 1123-3, L. 1123-4, L. 2222-23, L. 3211-5, L. 3211-8, L. L. 5162-1 du code général de la propriété des personnes publiques, L. 124-12, L. 125-13, et L. 181-47 du code rural et de la pêche maritime)

**Aménagements de la procédure d'acquisition des biens sans maître**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par la Commission à la suite de l'adoption de deux amendements identiques, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteur, d'une part (CL967), et par les membres du groupe La République en Marche, d'autre part (CL1382).

En premier lieu, il fusionne les deux procédures, prévues aux articles L. 1123-3 et L. 1123-4 du code général de la propriété des personnes publiques relatives à l'acquisition d'un bien présumé sans maître selon qu'il s'agit d'un bien bâti ou non-bâti.

En deuxième lieu, il instaure, en faveur des communes et des EPCI, une **dérogation au secret fiscal** concernant les informations relatives au recouvrement des taxes foncières.

Ceci doit permettre de faciliter la procédure d'acquisition des biens présumés sans maître conditionnée, pour des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu, à l'établissement du non-paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties depuis plus de trois ans. En effet, les communes rencontrent parfois des difficultés pour disposer de cette information auprès des services de la DGFIP. En pratique, il suffira à la commune ou à l'EPCI de fournir aux services fiscaux les références cadastrales de la parcelle d'assise du bien concerné pour recevoir son état de situation d'imposition.

\*

\* \*

### *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**

Adopté par la Commission sans modification
--

### ➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article étend, à la partie non bâtie d'une parcelle partiellement bâtie, le pouvoir de police spéciale dont le maire dispose, en application de l'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales, pour contraindre un propriétaire, ou ses ayants droits, à entretenir un terrain non bâti.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Ce pouvoir de police spéciale du maire a été créé par l'article 94 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Il a ensuite été codifié par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

## **1. L'état du droit**

L'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales confère au maire un pouvoir de police spéciale lui permettant de contraindre un propriétaire, ou ses ayants droits, à remettre en état un terrain non bâti.

Ce pouvoir de police a été créé par l'article 94 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier ».

Il peut être mis en œuvre « *pour des motifs d'environnement* » et pour des terrains non bâtis « *situé à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines* ».

Le maire, qui entend exercer ce pouvoir de police, doit notifier au propriétaire ou ses ayants droits l'arrêté de mise en demeure. Par exception, la

notification peut être faite en mairie si le propriétaire ou, en cas d'indivision, un ou plusieurs des indivisaires, n'ont pu être identifiés.

Le maire peut faire procéder d'office à l'exécution des travaux de remise en état aux frais du propriétaire ou de ses ayants droit si, au jour indiqué par l'arrêté de mise en demeure, les travaux prescrits n'ont pas été effectués.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit en séance au Sénat par l'adoption d'un amendement du groupe Union Centriste qui a recueilli un avis favorable tant de la commission que du Gouvernement.

Il étend le pouvoir de police du maire **aux parties de terrain non bâties**. Autrement dit, il permet l'exercice du pouvoir de police spéciale du maire à une **parcelle partiellement bâtie, sur la partie non bâtie**.

Pour ce faire, le présent article modifie l'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales pour préciser que le pouvoir de police spéciale du maire peut s'appliquer sur « *un terrain non bâti ou une partie de terrain non bâtie* » (mis en gras par nous).

Dans le même esprit, il précise que le maire peut faire procéder d'office à leur exécution si « *les travaux de remise en état du terrain ou de la partie de terrain prescrits n'ont pas été effectués* ».

Le dispositif introduit par le Sénat est très utile en ce qu'il permet expressément aux maires d'user de leur pouvoir de police spéciale pour l'entretien des terrains non bâtis, y compris lorsque ces terrains font partie d'une parcelle partiellement bâtie.

## 3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

### *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**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article étend le mécanisme d'acompte sur l'indemnité d'éviction due aux locataires exerçant leur activité professionnelle dans un local faisant l'objet d'une ordonnance d'expropriation aux situations dans lesquelles le local a été cédé amiablement par le propriétaire à l'expropriant.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Ce dispositif d'acompte a été codifié par l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

Selon l'article L. 220-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le transfert de propriété des immeubles faisant l'objet d'une procédure d'expropriation est opéré **soit par une cession amiable, soit par une ordonnance du juge de l'expropriation.**

L'article L. 321-1 du même code dispose que l'expropriant est tenu d'allouer des indemnités couvrant l'intégralité des préjudices causés par l'expropriation. À ce titre, le locataire qui exerce une activité professionnelle dans un local exproprié a le droit à une **indemnité d'éviction.**

L'article L. 323-3 du même code prévoit le principe du versement d'une **avance** sur l'indemnité dès lors que les parties n'ont pu s'accorder sur le montant de l'indemnisation.

L'acompte versé doit s'élever à 50 % du montant des offres de l'expropriant. Toutefois, lorsque les offres de l'expropriant sont supérieures aux estimations faites par l'autorité administrative compétente, cet acompte est limité à 50 % du montant de ces estimations.

L'objectif de cette mesure est de faciliter la réinstallation des personnes dans de nouveaux locaux, afin de limiter l'aggravation de leurs préjudices.

Ce dispositif d'acompte s'applique en faveur des propriétaires expropriés qui occupent des locaux d'habitation ou à usage professionnel ainsi que des locataires ou preneurs commerçants, artisans, industriels ou agricoles. Il nécessite également que le juge soit saisi et que **l'ordonnance d'expropriation soit intervenue.** Autrement dit, et *a contrario*, **il ne s'applique pas en cas de cession amiable.**

Pour cette raison, par une décision n° 2021-897 QPC du 16 avril 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution ce mécanisme d'acompte. L'abrogation de ces dispositions a été toutefois reportée au 1<sup>er</sup> mars 2022. Les mesures prises avant cette date en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel a relevé que l'article précité instituait « *une différence de traitement entre les locataires d'un bien exproprié selon que le transfert de propriété du bien qu'ils louent a été opéré par une ordonnance d'expropriation ou par une cession amiable* ». Il a estimé que cette différence de traitement n'était justifiée ni par une différence de situation, ni par un motif d'intérêt général, et que par conséquent le dispositif d'acompte méconnaissait le principe d'égalité devant la loi.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Le présent article a été introduit en séance au Sénat par l'adoption d'un amendement du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, ayant recueilli un avis favorable tant de la commission que du Gouvernement.

Le présent article **étend à tous les locataires la possibilité d'obtenir un acompte, peu importe que le transfert de propriété du bien qu'ils louent, et dans lequel ils exercent leur activité professionnelle, ait eu lieu en vertu d'une cession amiable du propriétaire à l'expropriant ou d'une ordonnance d'expropriation.** Pour ce faire, il modifie l'article L. 323-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le dispositif introduit par le Sénat met fin à une différence de traitement entre les locataires s'agissant du mécanisme d'acompte sur l'indemnité d'éviction à laquelle ils ont droit en cas d'expropriation du propriétaire. En l'état du droit, alors même qu'ils n'ont aucune prise sur les modalités de la cession, ces derniers n'ont pas droit à un tel acompte en cas de cession amiable par le propriétaire à l'expropriant.

Le présent article permet également de remédier à la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel et qui devait entraîner l'abrogation complète du dispositif d'acompte au 1<sup>er</sup> mars 2022.

## **3. La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*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**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le **I** du présent article institue un mécanisme **d'interruption** de la prescription acquisitive, pouvant durer jusqu'à deux ans, en cas de recensement des chemins ruraux par la commune.

Le **II** du présent article **suspend** la prescription acquisitive des chemins ruraux pour une durée de deux ans à compter de la publication de la loi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 52 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires a apporté plusieurs modifications au régime des chemins ruraux lorsque ceux-ci ont été créés ou entretenus par une association foncière ou syndicale, notamment sur le financement des travaux (article L. 161-7 du code rural et de la pêche maritime).

L'article 5 de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration a précisé les règles applicables en cas de vente d'un chemin rural, ayant cessé d'être affecté à l'usage du public, et appartenant à plusieurs communes (article L. 161-10-1 du code rural et de la pêche maritime).

➤ **Position de la Commission**

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteur, la Commission a opéré trois modifications de fond au dispositif introduit par le Sénat.

En premier lieu, elle a substitué au mécanisme d'interruption un mécanisme de suspension de la prescription acquisitive durant la procédure de recensement des chemins ruraux.

En deuxième lieu, elle a supprimé le II du présent article prévoyant une suspension de la prescription acquisitive des chemins ruraux pour une durée de deux ans à compter de la publication de la loi.

Enfin, elle a supprimé un alinéa prévoyant que l'interruption de la prescription serait non avenue à l'égard des chemins que la commune aurait choisi de ne pas faire figurer au tableau récapitulatif des chemins ruraux.

### 1. L'état du droit

Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune (article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime).

Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve du contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé (article L. 161-3 du code précité).

Il existerait selon certaines sources plus de 750 000 kilomètres de chemins ruraux en France et, le plus souvent, la commune ne dispose pas d'un titre de propriété publié <sup>(1)</sup>.

Contrairement aux biens du domaine public, les chemins ruraux relèvent du domaine privé et peuvent donc faire l'objet d'une prescription acquisitive par un propriétaire riverain.

En matière immobilière, et en l'absence de titre, le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans (article 2272 du code civil). Autrement dit, le riverain qui prend possession d'un chemin rural peut en acquérir la propriété au bout de trente ans.

### 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par la commission des lois du Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Philippe Bonnecarrère. Il reprend en partie les dispositions d'une proposition de loi visant à renforcer la protection des chemins ruraux, adoptée en première lecture par le Sénat le 12 mars 2015.

Le **I** institue un mécanisme **d'interruption** de la prescription acquisitive, pouvant durer jusqu'à deux ans, lorsque le conseil municipal décide de procéder à un recensement des chemins ruraux situés sur son territoire.

---

(1) Jean-Philippe Borel, *La gestion et l'entretien des chemins ruraux*, 5 octobre 2016, la Gazette des communes ([lien](#))

### **Interruption et suspension d'un délai de prescription**

L'interruption efface le délai de prescription acquis. Elle fait courir un nouveau délai de même durée que l'ancien (article 2231 du code civil).

La suspension de la prescription en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru (article 2230 du code civil).

Pour ce faire, il insère un article L. 161-6-1 dans le code rural et de la pêche maritime.

Le conseil municipal décide du recensement par délibération et cette délibération « *interrompt le délai de prescription pour l'acquisition des parcelles comportant* » des chemins ruraux.

L'interruption produit ses effets « *jusqu'à la délibération arrêtant le tableau récapitulatif des chemins ruraux, prise après enquête publique réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État* ».

La délibération arrêtant le tableau récapitulatif des chemins ruraux ne peut toutefois intervenir plus de deux ans après la délibération initiale ayant décidé du recensement.

Enfin, il est précisé que « *cette interruption est non avenue à l'égard des chemins que la commune aura choisis de ne pas faire figurer au tableau récapitulatif* ».

Autrement dit, et *a contrario*, le délai de prescription est entièrement effacé, par l'effet de l'interruption, pour les seuls chemins ruraux mentionnés dans le tableau récapitulatif arrêté par une délibération prise moins de deux ans après une première délibération décidant de leur recensement.

Par ailleurs, le **II** du présent article **suspend** durant deux ans, à compter de la publication de la loi, le délai de prescription pour l'acquisition d'une parcelle comportant un chemin rural. Autrement dit, pour toutes les prescriptions non acquises de chemins ruraux au jour de la publication de la loi, le délai de prescription serait rallongé de deux années.

### **3. La position de la Commission**

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteur, la Commission a adopté deux séries d'amendements identiques, ayant tous recueillis un avis favorable du Gouvernement.

Une première série d'amendements identiques, dont un présenté par votre rapporteur, a substitué au mécanisme d'interruption un mécanisme de suspension de la prescription durant la procédure de recensement des chemins ruraux.

Cette modification se justifie par le fait que l'interruption – en anéantissant l'entièreté du délai déjà écoulé – aurait créé une inégalité de traitement entre les possesseurs de chemins ruraux et les possesseurs de tout autre type de biens. Par ailleurs, la suspension de la prescription apparaît suffisante et en rapport avec le but poursuivi par le dispositif consistant à laisser un temps suffisant (deux ans) à la commune pour recenser ses chemins ruraux.

Cette même série d'amendements a supprimé le II du présent article prévoyant une suspension de la prescription acquisitive des chemins ruraux pour une durée de deux ans à compter de la publication de la loi. En effet, le dispositif dérogatoire de suspension de la prescription du présent article n'est justifié que pour inciter les communes à procéder à un recensement des chemins ruraux. Il n'y a donc pas lieu de l'appliquer lorsque la commune s'abstient de procéder à un recensement des chemins ruraux.

Une seconde série d'amendements identiques a supprimé l'alinéa prévoyant que l'interruption de la prescription serait non avenue à l'égard des chemins que la commune aurait choisi de ne pas faire figurer au tableau récapitulatif des chemins ruraux. L'objectif poursuivi par les auteurs de ces amendements est d'inciter la commune à procéder à un recensement exhaustif des chemins ruraux.

\*

\* \*

#### *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**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article régit l'échange de parcelles ayant pour objet de modifier le tracé ou l'emprise d'un chemin rural. Il prévoit que l'acte d'échange doit garantir la continuité du chemin rural et que les caractéristiques de ce dernier (largeur et qualité environnementale) doivent être préservés. Il prévoit également une exonération des droits dus au Trésor public pour les échanges des terrains ayant abouti à rétablir la continuité d'un chemin rural.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 5 de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration a précisé les règles applicables en cas de vente d'un chemin rural, ayant cessé d'être

affecté à l'usage du public, et appartenant à plusieurs communes (article L. 161-10-1 du code rural et de la pêche maritime).

### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé l'exonération des droits dus au Trésor public pour les échanges des terrains ayant abouti à rétablir la continuité d'un chemin rural.

#### **1. L'état du droit**

Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune (article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime).

À ce titre, une commune peut céder la parcelle sur laquelle se trouve un chemin rural notamment lorsqu'elle souhaite réorganiser l'espace rural ou procéder à des aménagements fonciers. Toutefois, les actes de disposition relatifs à un chemin rural obéissent à un régime spécifique afin de garantir les droits des usagers et des propriétaires riverains.

En effet, bien qu'appartenant au domaine privé de la commune, les chemins ruraux n'en sont pas moins affectés à l'usage du public, ouverts à la circulation générale et répondent à un intérêt général.

Le régime spécifique applicable à l'aliénation d'un chemin rural est prévu à l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime. L'aliénation nécessite au préalable que le chemin rural **cesse d'être affecté à l'usage du public**. La vente ne peut être décidée par le conseil municipal qu'après enquête publique. Définie aux articles R.141-4 à R.141-9 du code de la voirie routière, celle-ci est réalisée par un commissaire enquêteur pendant une durée de 15 jours, afin de démontrer que le chemin n'est plus affecté à l'usage du public.

Lorsque l'aliénation est ordonnée, les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquiescer les terrains attenants à leur propriété. Si, dans le délai d'un mois, les propriétaires riverains n'ont pas déposé leur soumission ou si leurs offres sont insuffisantes, il est procédé à l'aliénation des terrains.

Selon la jurisprudence administrative, **les communes ne peuvent, pour l'aliénation des chemins ruraux, avoir recours à une autre procédure** (par exemple, Conseil d'État, 8<sup>ème</sup> sous-section, 17 novembre 2010, n°338338).

Autrement dit, **une commune ne peut pas procéder à un échange** de parcelle avec un tiers, dès lors qu'un chemin rural se situe sur ladite parcelle. Ceci pose de des difficultés lorsqu'une commune souhaite modifier ou réorganiser les itinéraires des chemins ruraux.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par la commission des lois du Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Philippe Bonnecarrère. Il institue et régit la **procédure d'échange de parcelles pour les chemins ruraux**. Il vise tout à la fois à **préserver la qualité des chemins ruraux en cas d'échanges de parcelles** mais aussi à **favoriser, par une exonération de droits, ces mêmes échanges dès lors qu'ils permettent de rétablir la continuité d'un chemin rural**.

Le présent article reprend certaines dispositions d'une proposition de loi visant à renforcer la protection des chemins ruraux, adoptée en première lecture par le Sénat le 12 mars 2015.

Il reprend également, en grande partie, les dispositions, censurées par le Conseil constitutionnel, de l'article 235 de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. L'article 235 précité modifiait diverses dispositions relatives à l'aliénation, au maintien de la continuité et à l'entretien des chemins ruraux. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'il ne présentait pas de lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi initial (Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, « Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », considérant n° 34).

Le **I** du présent article (alinéas 1 à 4) vise à préserver les caractéristiques initiales d'un chemin rural si une parcelle sur laquelle il se trouve est échangée et que cet échange a pour objet de modifier son tracé ou son emprise. Pour ce faire, il insère dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 161-10-2.

Ce nouvel article prévoit que *« l'acte d'échange comporte des clauses permettant de garantir la continuité d'un chemin rural »*. L'échange doit également respecter, *« pour le chemin créé, la largeur et la qualité environnementale du chemin remplacé »*. La portion de terrain cédée à la commune *« est incorporée de plein droit dans son réseau des chemins ruraux »*.

Enfin, il institue une exonération de droits et dispose à ce titre que *« l'échange des terrains ayant abouti à rétablir la continuité d'un chemin rural ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor »*.

Le **II** du présent article (alinéas 5 et 6) vise à garantir l'application des conditions posées au I. Pour ce faire, il ajoute un alinéa à l'article L. 3222-2 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit que *« l'échange d'une parcelle sur laquelle se situe un chemin rural n'est autorisé que dans les conditions prévues »* par l'article créé au I.

À noter que ces échanges n'impliquent pas une enquête publique préalable, contrairement à la procédure d'aliénation des chemins ruraux.

Le **III** du présent article (alinéa 7) prévoit que la perte de recettes pour l'État est gagée par une taxe additionnelle sur les droits applicables aux tabacs manufacturés.

### 3. La position de la Commission

La Commission a adopté deux amendements identiques, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteur et M. Leclabart, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Ces amendements ont supprimé l'exonération fiscale prévue pour l'échange des terrains ayant abouti à rétablir la continuité d'un chemin rural. À supposer justifiée une telle exonération, la discussion d'une telle disposition relève en effet d'un projet de loi de finances.

\*

\* \*

#### *Article 27 quater A (nouveau)*

(arts. L. 161-2, L. 161-8 et L. 161-11 du code rural et de la pêche maritime)

#### **Régime applicable aux chemins ruraux : présomption d'affectation à l'usage du public, contributions spéciales et entretien par des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901**

Introduit par la Commission
-----------------------------

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par la Commission à la suite de l'adoption d'un amendement CL810 de M. Pascal Brindeau ayant recueilli un avis favorable de votre rapporteur et du Gouvernement.

Il a pour objet **de réintroduire trois dispositions concernant les chemins ruraux** qui avait été adoptées au cours de la discussion parlementaire du **projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**, mais qui avaient été **censurées par le Conseil constitutionnel** au motif qu'elles n'avaient **pas de lien direct ou indirect** avec les dispositions initiales dudit projet de loi (Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, considérant n° 34).

En premier lieu, il prévoit que **la présomption d'affectation à l'usage du public d'un chemin rural ne peut pas être renversée par une décision administrative** faisant cesser cette affectation. Ce faisant, il restreint la possibilité pour les communes de supprimer des chemins ruraux.

En deuxième lieu, il permet à la commune ou à une association syndicale chargée de l'entretien d'un chemin rural d'imposer des **contributions spéciales** aux personnes physiques ou morales responsables des dégradations. La quotité des contributions doit être proportionnée à la dégradation causée.

En troisième et dernier lieu, il prévoit la possibilité pour une commune, en l'absence d'association syndicale, **d'autoriser par convention une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association à restaurer et entretenir un chemin rural**. Il précise que cette convention ne vaut pas engagement de la commune de prendre en charge l'entretien du chemin rural. Il ajoute, qu'en l'absence de convention avec une association, une tierce association, régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 précitée, peut également proposer de prendre en charge l'entretien dudit chemin à titre gratuit.

\*

\* \*

*Article 27 quater (supprimé)*

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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article dispose que le département révisé le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée pour tenir compte du recensement des chemins ruraux institué à l'article 27 *bis* du présent projet de loi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 56 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a transféré aux départements la compétence en matière d'itinéraires de promenade et de randonnée. Il a également prévu que ces collectivités devaient établir des plans départementaux pour ces itinéraires.

L'article 9 de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme a codifié à l'article L. 361-1 du code de l'environnement les dispositions relatives au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

## 1. L'état du droit

L'article 56 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a transféré aux départements la compétence en matière d'itinéraires de promenade et de randonnée et prévu que ces collectivités devaient établir des plans départementaux pour ces itinéraires.

Ces dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 361-1 du code de l'environnement. Il est ainsi prévu que « *le département établit, après avis des communes intéressées, un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée* ».

Ce même article prévoit que les itinéraires peuvent notamment « *après délibération des communes concernées, emprunter des chemins ruraux* ».

Par ailleurs, « *toute aliénation d'un chemin rural susceptible d'interrompre la continuité d'un itinéraire inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée doit, à peine de nullité, comporter soit le maintien, soit le rétablissement de cette continuité par un itinéraire de substitution* ».

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par la commission des lois du Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Philippe Bonnecarrère.

Il dispose que « *dans les conditions prévues à l'article L. 361-1 du code de l'environnement, le département révisé le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée pour tenir compte du recensement des chemins ruraux mené par les communes* ».

Il constitue dès lors un complément à l'article 27 *bis* qui institue une procédure de recensement des chemins ruraux.

L'objectif recherché est que les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée puissent prendre en compte, le cas échéant, les nouveaux chemins ruraux identifiés par le recensement.

## 3. La position de la Commission

Les départements sont parfaitement libres de réviser quand ils le souhaitent le plan des itinéraires de promenade et de randonnée. Pour cette seule raison, l'obligation instituée par le présent article n'apparaît pas opportune.

Au surplus, il n'y a pas lieu d'imposer une telle obligation car un département ne peut unilatéralement incorporer les chemins ruraux dans les itinéraires de promenade.

Pour qu'un itinéraire dudit plan emprunte un chemin rural, il faut en amont une concertation entre le département et la commune, notamment l'accord du conseil municipal par délibération. Par conséquent, le département est nécessairement informé des chemins ruraux faisant partie des itinéraires de promenade et peut ainsi librement les actualiser.

Pour toutes ces raisons, la Commission a adopté deux amendements de suppression de cet article, avant recueilli un avis favorable du Gouvernement, présentés par votre rapporteur, d'une part, et par M. Pascal Brindeau, d'autre part.

\*

\* \*

*Article 27 quinquies (nouveau)*

(art. L. 361-1 du code de l'environnement)

**Préservation de la continuité des itinéraires départementaux de randonnées  
en cas de suppression d'un chemin rural**

Introduit par la Commission
-----------------------------

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par la Commission par adoption d'un amendement CL555 présenté par Mme Lise Magnier, ayant recueilli un avis favorable tant de votre rapporteur que du Gouvernement.

L'article L. 361-1 du code de l'environnement prévoit que **toute aliénation** d'un chemin rural susceptible d'interrompre la continuité d'un itinéraire inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée doit, à peine de nullité, comporter soit le maintien, soit le rétablissement de cette continuité par un itinéraire de substitution.

Le présent article étend ce dispositif à **toute suppression** d'un chemin rural, ce qui constitue une hypothèse plus large que l'aliénation d'un chemin rural prévue en l'état du droit.

Il a pour objet de garantir la recherche d'une solution pour maintenir l'itinéraire de randonnée quel que soit la cause qui a mis fin à l'existence du chemin rural.

\*

\* \*

### Article 28

(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 ; art. L. 329-1 du code de l'urbanisme)

### **Extension des compétences des organismes de foncier solidaire (OFS)**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article étend les compétences des organismes de foncier solidaire et autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour élargir l'éligibilité des baux réels solidaires en matière de publics destinataires et de locaux affectés.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a apporté des modifications au cadre des baux réels solidaires et aux agréments des offices de foncier solidaire <sup>(1)</sup>. La loi a élargi la liste des organismes pouvant être agréés en tant qu'OFS pour inclure les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte. Elle a également spécifié les conditions de cession des biens soumis au régime des baux réels solidaires et intégré ces derniers au décompte de la loi SRU.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a supprimé la possibilité pour le Gouvernement d'élargir par ordonnance les publics destinataires des baux réels solidaires. Il a limité l'élargissement des bénéficiaires des baux réels solidaires.

#### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a encadré la faculté par les bailleurs sociaux de vendre des logements en bail réel solidaire (BRS), a précisé les compétences des OFS et autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

---

(1) Articles 12, 23, 88, 130, 216 et 214 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

## 1. L'état du droit

### *a. Le dispositif OFS-BRS, à destination des ménages modestes, permet de dissocier le foncier et le bâti*

Les organismes de foncier solidaire (OFS) sont des organismes sans but lucratif créés par l'article 164 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) <sup>(1)</sup>. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution sur le logement, l'aménagement et le numérique (ELAN) a poursuivi la dynamique de création des OFS en incluant les bailleurs sociaux parmi les organismes pouvant bénéficier d'un agrément.

Les organismes de foncier solidaire sont agréés par le préfet de région. Ils ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs. Peuvent être agréés à ce titre <sup>(2)</sup> :

– les **organismes sans but lucratif** : associations loi 1901, sociétés coopératives d'intérêt collectif, groupements d'intérêt public ;

– les « **organismes HLM** » au sens du code de la construction et de l'habitation : offices publics de l'habitat, sociétés anonymes d'HLM, sociétés coopératives d'HLM, fondations d'HLM, sociétés de coordination, sociétés de vente HLM <sup>(3)</sup> ;

– les **sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux** <sup>(4)</sup>, qui sont des entreprises publiques locales agréées pour exercer une compétence habitat.

#### **Le financement des organismes de foncier solidaire**

Les dépenses supportées par les OFS comprennent essentiellement les coûts d'acquisition du foncier ou du patrimoine immobilier et les coûts de structure en gestion. **Les travaux de construction ou de réhabilitation sont généralement assumés par l'opérateur qui se rémunère par la vente des logements.**

**Les charges foncières représentent près de 99 % de la charge financière d'un OFS.** Le mécanisme de financement le plus courant de la charge foncière comprend le recours à un emprunt de longue durée (par exemple les prêts Octofoncier ou Gaïa de la Banque des territoires) et une part d'autofinancement (10 à 20 %). Le remboursement de l'emprunt est assuré par la perception des redevances foncières dues à l'OFS par les ménages acquéreurs.

Le groupe Action Logement a mis en place un dispositif de soutien à la création d'OFS sous la forme d'investissements en quasi-fonds propres. Certains OFS tel que celui de Rennes n'ont pas recours à l'emprunt, la ville de Rennes ayant doté son OFS de fonciers cédés à l'euro symbolique. **Les organismes de logements social ont recours à**

(1) Article L. 329-1 du code de l'urbanisme.

(2) C'est l'article 88 de la loi ELAN qui ouvre cet agrément à certaines catégories de bailleurs sociaux existants.

(3) Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

(4) Article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation

**l'emprunt ou leurs opérations concernent du patrimoine immobilier existant amorti.**

Le bail réel solidaire, dont la création a été décidée dans le cadre de la loi ALUR et rendue effective par ordonnance du 20 juillet 2016, est **un contrat par lequel un organisme de foncier solidaire consent à laisser à un preneur la jouissance d'un bien immobilier**. Le preneur acquiert le bâti tandis que le foncier reste la propriété de l'organisme qui perçoit une redevance pour l'occupation dudit foncier. L'investissement que doit consentir l'acquéreur est réduit de 20 à 50 % du fait de la dissociation. De plus, la loi ELAN permet une décote du prix du foncier public pour les logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire <sup>(1)</sup>.

Les BRS sont conclus pour une durée de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans, renouvelables à chaque cession. Afin de limiter la spéculation, **les prix de cession des droits réels sont plafonnés** <sup>(2)</sup> et l'agrément de l'acquéreur ou du donataire par l'organisme de foncier solidaire doit être sollicité <sup>(3)</sup>.

Le BRS, qui vise à permettre aux ménages modestes d'accéder à la propriété, revêt une dimension sociale importante. **Le ménage qui acquiert un bien par l'intermédiaire d'un BRS est soumis à un plafond de ressources fixé par un décret** et similaire au plafond du prêt social location-accession (PSLA). Sur le fondement de la loi ELAN, les BRS sont désormais intégrés à l'inventaire des logements pris en compte dans l'inventaire SRU des communes (*voir commentaire de l'article 15 bis*) <sup>(4)</sup>.

***b. Un dispositif qui nécessite des adaptations pour poursuivre son développement***

Alors que le dispositif existe depuis 2016, seuls 20 organismes de foncier solidaire avaient été agréés en décembre 2019. Cette sous-exploitation du dispositif commence néanmoins à se résorber, comme l'a rapporté M. Honoré Puil, président de Foncier solidaire France, puisque **le nombre d'organismes agréés s'élevait à 65 au 31 août 2021** et qu'une dizaine d'autres devraient recevoir leur agrément d'ici la fin de l'année.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette nette progression. En premier lieu, **les dispositions de la loi ELAN ont ouvert l'agrément aux bailleurs sociaux**, et cette ouverture a suscité un certain intérêt de la part de ces organismes, puisqu'elle leur permet de se séparer d'anciens logements locatifs sous le régime du BRS. Ainsi **l'essentiel des nouveaux organismes agréés en 2021 sont-ils des**

---

(1) Article 23 de la loi ELAN, qui modifie les dispositions de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques

(2) Article L. 255-2 du code de la construction et de l'habitation

(3) Article L. 255-10 du code de la construction et de l'habitation

(4) Article 2 du décret n° 2019-661 du 27 juin 2019 relatif à l'application des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation et à l'octroi de la subvention spécifique en faveur du développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

**bailleurs sociaux.** L'intégration des BRS dans le décompte des logements sociaux au titre de la loi SRU, quant à elle, a entraîné une participation plus active des communes et des établissements publics fonciers locaux.

Au plan fiscal, **l'alignement, encore partiel mais progressivement renforcé, de la fiscalité du dispositif BRS sur le PSLA a rassuré les opérateurs** : c'est en particulier le cas de l'éligibilité au prêt à taux zéro, de l'extension du champ de la TVA à 5,5 % à tous montages en BRS, de l'intégration des OFS dans la liste des structures permettant de bénéficier d'une exonération de plus-value en cas de cession d'un terrain par un particulier et de la possibilité d'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'à 100 %.

Pour accompagner cet engouement, **un accompagnement et une clarification juridique semblent nécessaires.** De plus, cette séparation du foncier et du bâti préfigure une nouvelle forme de propriété et il convient de se questionner sur l'élargissement des publics qui pourraient y recourir.

Pensées pour la construction de logements neufs, **la réhabilitation et la vente de logements existants par des organismes de foncier solidaire ne sont pas permises par les textes.** Ce patrimoine existant n'a pas été pris en compte dans le cadre de la loi ELAN lors de l'agrément des bailleurs sociaux. C'est donc la rédaction de l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme qui doit être clarifiée pour faciliter la capacité d'intervention des OFS.

Il existe aujourd'hui des débats sur l'évolution de la vocation des BRS, qui ciblent aujourd'hui exclusivement les ménages modestes et ont pour vocation l'accession sociale à la propriété. Certains territoires tendus souhaitent voir les BRS s'adresser à des publics moins précaires. De son côté, le député Jean-Luc Lagleize, membre de notre commission, dans sa proposition de loi, que notre commission a adopté en 2019, a défendu une systématisation des opérations qui intègrent une dissociation entre le foncier et le bâti sans tenir compte des revenus des preneurs.

## **2. Le dispositif proposé**

**1) L'article 28 du projet de loi dans sa rédaction initiale apporte des clarifications relatives à l'action des organismes de foncier solidaire :**

– au **4° du I**, l'article **permet aux bailleurs sociaux de vendre des logements de leur patrimoine en contrats BRS**, à l'exception de ceux situés dans des communes déficitaires au regard de la loi SRU ;

– aux **1° à 3° du I**, il corrige une rédaction fautive issue de la loi ELAN, qui mentionne dans les articles codifiés « les activités définies par les statuts de l'organisme créé ». Cette rédaction pose un problème de temporalité puisque l'organisme HLM préexiste à l'agrément OFS et n'est donc pas créé. De plus, les offices publics de l'habitat, étant publics, ne disposent pas de statuts et ne peuvent donc recevoir légalement l'agrément OFS.

**2) Le II de l'article 28 habilite le Gouvernement, dans un délai d'un an après la promulgation de la loi, à prendre des mesures par voie d'ordonnance pour élargir l'activité des organismes de foncier solidaire :**

– il prévoit notamment, dans un souci de mixité sociale, la possibilité d'ouvrir **la réalisation de logements BRS destinés à des personnes dont les revenus sont supérieurs au plafond actuel d'accession sociale à la propriété ;**

– afin de favoriser la mixité fonctionnelle des quartiers, les organismes de foncier solidaire pourraient également, toujours par l'intermédiaire des baux réels solidaires, **réaliser des locaux à usage commercial ou professionnel ;**

– le Gouvernement est habilité à **permettre aux OFS, à travers des baux de longue durée, de consentir des droits réels à des preneurs, qui devront, si besoin est, construire ou réhabiliter des constructions existantes.** Ces preneurs, en contrepartie d'une redevance ou d'un loyer, ouvriront à la location ou à l'accession à la propriété des logements ou des locaux à usage commercial ou professionnel, sans que ne s'applique le plafond de ressources actuel. Le Gouvernement sera chargé de définir, par ces ordonnances, les nouveaux contrats.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

**1) Les sénateurs ont ouvert et simplifié le dispositif du BRS.** La commission des affaires économiques a adopté deux amendements identiques, de la rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR), et de Mme Valérie Létard (UC), qui apportent les précisions suivantes au **I de l'article 28** <sup>(1)</sup> :

– **les règles d'encadrement des plafonds de ressources et des prix de cession sont revues pour les rendre conformes à la limite haute des plafonds des organismes HLM,** dans leur mission d'intérêt général, ce qui correspond au plafond du prêt locatif social majoré de 11 %. Par cette nouvelle rédaction, le Sénat ouvre de manière mesurée les baux réels solidaires à de nouveaux bénéficiaires ;

– **le mécanisme des BRS est simplifié en prévoyant une cession directe entre l'opérateur et le preneur.** Actuellement, le particulier acquiert les droits réels auprès de l'opérateur et signe en parallèle un bail avec l'OFS pour maintenir le maintien de ces droits dans la durée. Dans la nouvelle rédaction, la cession des droits réels par l'opérateur rend le preneur titulaire d'un bail réel solidaire sans qu'il n'ait à signer ledit bail avec l'OFS ;

**2) Au II de l'article, la commission, en adoptant deux amendements des mêmes sénatrices, a remplacé l'habilitation à légiférer par ordonnance par un élargissement des facultés des OFS** <sup>(2)</sup> :

---

(1) Amendements COM-935 de Mme Dominique Estrosi-Sassone et COM-694 de Mme Valérie Létard

(2) Amendements COM-936 de Mme Dominique Estrosi-Sassone et COM-695 de Mme Valérie Létard

– le **II du projet de loi initial qui donnait habilitation au Gouvernement à légiférer par ordonnance a été supprimé par la commission**, qui a considéré que cette habilitation était excessivement large et incertaine, et pouvaient ouvrir la voie à des baux réels libres, portant ainsi atteinte, selon elle, à sa vocation sociale. Le Sénat a donc choisi de limiter les possibilités qu’ouvrent la dissociation du foncier et du bâti et les évolutions que pourraient décider le Gouvernement ;

– les compétences des organismes du foncier solidaire sont modifiées pour **permettre aux OFS de mener des opérations sur des logements existants à acquérir ou déjà en leur possession**. Sont également visés les locaux à usage commercial ou professionnel accessoires aux immeubles d’habitation, c’est-à-dire les locaux en rez-de-chaussée ;

– **les organismes de foncier solidaire sont intégrés au sein du service d’intérêt économique général (SIEG)** ce qui permet aux OFS, en conformité avec la décision de la Commission européenne n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011, d’obtenir des aides spécifiques de l’État et exonérations fiscales au titre du service d’intérêt général.

#### **4. Les modifications apportées par la commission**

Tout en conservant en large partie les évolutions apportées par les sénateurs, la commission des affaires économiques de l’Assemblée a adopté trois modifications sensibles :

1) Si l’autorisation introduite par le Sénat, à destination des bailleurs sociaux, de vendre des logements en BRS est maintenue, deux amendements du rapporteur, M. Mickaël Nogal, et de M. Richard Lioger et des membres du groupe La République en Marche ont précisé cette possibilité (amendements CE559 et CE237). En coordination avec les premiers articles du titre III, **cette faculté est encadrée de sorte à ce que, lorsque le logement vendu est situé dans une commune déficitaire au titre de la loi SRU (voir commentaire de l’article 15), la possibilité pour un organisme de logement social de céder en BRS soit soumise au double avis conforme du préfet et du maire**. Il s’agit d’une sécurisation qui permet de conserver la souplesse introduite au Sénat, tout en s’assurant que les ventes ainsi permises ne compromettent pas l’atteinte des objectifs qualitatifs et quantitatifs des communes SRU.

2) Par un amendement du rapporteur (CE1557), la commission a apporté de **nouvelles précisions concernant le périmètre de compétence des organismes de foncier solidaire**. Si les députés ont salué l’élargissement de leur objet aux ménages intermédiaires et aux locaux d’activité en pied d’immeuble, ils ont néanmoins souhaité sanctuariser le cœur de métier historique des OFS en vue de l’accession à la propriété de ménages modestes.

Ils ont donc précisé que la cession de logements à des ménages modestes est l’activité principale des OFS, et que la cession de logements pour des ménages

intermédiaires ou de locaux d'activités professionnelles ou commerciales est une activité strictement subsidiaire. Cette précision est nécessaire car elle restreint le décompte SRU (*voir commentaire de l'article 15 bis*) aux seuls logements destinés aux ménages modestes.

L'amendement ajuste aussi la rédaction adoptée au Sénat en clarifiant deux points importants :

– la réhabilitation et la rénovation font partie des modes de réalisation de logement par les OFS ;

– l'ensemble des logements et des locaux cédés dans le cadre de l'activité OFS le sont toujours sous conditions de plafond de prix de cession ;

3) Enfin, par un amendement du Gouvernement (amendement CE614), adopté après un avis favorable du rapporteur, la commission a accepté la réintroduction d'une habilitation à prendre une ordonnance de portée réduite et délimitée. **Les députés se sont réjouis de la mise « en dur » de certaines des dispositions du texte initial par les sénateurs, et n'ont pas souhaité revenir dessus.** En revanche, s'agissant des élargissements que les sénateurs ont prévus pour le champ des activités des OFS, et que les députés ont souhaité préserver, ils ont estimé que ces nouvelles activités, et notamment le développement d'activités en rez-de-chaussée, ne peuvent reposer uniquement sur du BRS et exigent un nouveau type de bail, qui soit coordonné avec les régimes existants (le régime du bail réel solidaire, le régime des baux commerciaux et le régime des copropriétés).

**Pour cet objet très limité – l'habilitation se limitant à ce seul sujet, là où le projet de loi initial prévoyait trois tirets d'habilitation – la commission a accepté le recours à une ordonnance.**

\*

\* \*

#### *Article 28 bis A*

(art. 150 U du code général des impôts)

### **Exonération de l'imposition sur le revenu lors d'une plus-value sur la cession immobilière à un organisme de foncier solidaire**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat en séance publique, exonère de l'imposition sur le revenu les plus-values qui résultent de la cession à titre onéreux d'un bien immobilier lorsque ce bien est cédé à un organisme de foncier solidaire.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 150 U du code général des impôts a été modifié par trois articles de la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 <sup>(1)</sup>, qui ont précisé le régime de la cession de biens à des organismes de logements sociaux ou à des établissements publics, notamment dans le cas des baux réels solidaires <sup>(2)</sup>.

### ➤ **La position de la commission**

Adopté sans modification.

#### **1. L'état du droit**

L'article 150 U du code général des impôts prévoit, en son I, que **les plus-values réalisées par des personnes physiques, des sociétés ou des groupements de sociétés** lors de la cession à titre onéreux de biens immobiliers bâtis ou non-bâtis ou des droits relatifs à ces biens **soient soumises à l'impôt sur le revenu**.

**Une exonération totale ou partielle est prévue lorsque les plus-values sont liées à une cession réalisée dans certaines conditions.** Les plus-values sur les biens cédés à des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux ou tout autre cessionnaire qui s'engage, au moment de l'acquisition, à construire des logements sociaux sont exonérés en tout ou partie d'imposition sur le revenu. L'exonération se fait au prorata de la surface destinée à des logements sociaux rapportée à la surface totale. Ces dispositions s'appliquent aussi aux plus-values réalisées lors de la cession de biens à un établissement public foncier <sup>(3)</sup>.

#### **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

L'article 28 *bis* A résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement de M. Rémi Féraud (SER).

L'article modifie le *a* du 7° du II de l'article 150 U du code général des impôts <sup>(4)</sup>. **Il ajoute à la liste des cessionnaires visés les organismes de foncier solidaire.** En effet, la loi de finances pour 2021 a déjà inclus dans la liste des biens

---

(1) Articles 10, 14 et 37 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

(2) 7° et 8° de l'article 150 U du code général des impôts

(3) 7° et 8° de l'article 150 U du code générale des impôts

(4) Amendement n° 1083 de M. Rémi Féraud (SER)

exonérés les logements qui font l'objet d'un bail réel solidaire, mais l'exonération ne s'applique que si c'est un organisme HLM qui réalise l'opération projetée. Le Sénat a souhaité élargir l'exonération lorsque la cession se fait au profit d'un OFS, dans les mêmes conditions que pour le logement locatif social.

### 3. Les modifications apportées par la commission

La commission des affaires économiques n'a pas modifié l'article 28 bis A.

\*

\* \*

#### Article 28 bis

(art. L. 211-2 du code de l'urbanisme)

#### Délégation du droit de préemption à un organisme de foncier solidaire

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par la commission des affaires économiques du Sénat, intègre les organismes de foncier solidaire à la liste des personnes morales à qui le droit de préemption urbain peut être délégué.

#### ➤ Les modifications apportées par la commission

La commission des affaires économiques a resserré le champ de l'exercice du droit de préemption urbain délégué aux organismes de foncier solidaire.

#### 1. L'état du droit

Le droit de préemption urbain (DPU) est régi par les dispositions de l'article L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme. **Ce droit permet à la commune d'acquérir prioritairement un bien foncier ou immobilier lorsque celui-ci est sur le point d'être vendu.**

**Le DPU, qui relève en premier lieu de la commune ou de l'EPCI, peut être délégué selon les dispositions de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme.** La liste des bénéficiaires établie par l'article est limitée aux trois cas suivants :

– les organismes d'habitations à loyer modéré ;

- les sociétés d'économie mixte agréées pour la gestion et la construction de logements sociaux ;
- les organismes bénéficiant de l'agrément au titre de la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI).

### **Le droit de préemption urbain**

Le droit de préemption urbain (DPU) est un outil foncier stratégique de la puissance publique : il lui permet de se substituer à un acquéreur et de devenir ainsi propriétaire d'un bien. Certaines conditions s'appliquent : **l'opération doit intervenir en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement dans une zone prédéfinie**, qu'elle soit réalisée à titre onéreux ou à titre gratuit et elle doit se fonder sur des motifs d'intérêt général.

La compétence en matière de DPU relève des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, selon l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme [PLU(i)]. Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité, à un établissement public y ayant vocation, à un organisme de logement social ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement.

**La zone d'application du DPU est instituée pour une durée illimitée**, sauf à ce que la réglementation d'urbanisme qui conditionne sa validité évolue et ne le permette plus, ou que l'organe délibérant décide de la supprimer. **Le DPU peut être institué, par délibération, dans les secteurs qui ont vocation à être urbanisés :**

- dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un PLU[i], sur tout ou partie des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) délimitées par ces plans ;
- dans les secteurs soumis à certaines servitudes patrimoniales : les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ; les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines ; les zones et secteurs définis dans les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ; les zones soumises aux servitudes visant à réduire le risque inondation.

Une opération est soumise au DPU si deux conditions cumulatives sont remplies, l'une concernant le bien en cause, l'autre le type de mutation envisagé. Depuis la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), toutes les cessions de biens à titre onéreux ou gratuit, qu'elles soient volontaires ou forcées, peuvent faire l'objet d'une préemption au titre du DPU, hormis les transactions expressément exclues par l'article L. 213-1 code de l'urbanisme, sur lesquelles la collectivité peut instituer le droit de préemption urbain renforcé par une délibération motivée.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

L'article 28 *bis* résulte de l'adoption, par la commission des affaires économiques, de deux amendements identiques <sup>(1)</sup> de la rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR) et de Mme Valérie Létard (UC)

---

(1) Amendement COM-937 de Mme Estrosi-Sassone et amendement COM-696 de Mme Létard

Il vise à ajouter **les organismes de foncier solidaire à la liste des bénéficiaires potentiels du droit de préemption urbain** délégué par la commune. La commission a en effet estimé que les OFS, qui ont vocation à être des propriétaires de foncier afin de réaliser des logements sous bail réel solidaire, doivent pouvoir bénéficier de ce droit de préemption urbain.

### **3. La position de la commission**

La commission des affaires économiques a adopté un amendement de son rapporteur, M. Mickaël Nogal (amendement CE609), qui vise, tout en conservant l'ouverture de la délégation du droit de préemption aux OFS, à fonder l'exercice de ce droit sur la mission première de ces organismes, qui est la construction de logements pour permettre l'accès social à la propriété.

#### *Article 29*

(art. 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**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet aux départements de mettre à la disposition des communautés de communes qui ne bénéficient pas de moyens suffisants pour élaborer leur programme local de l'habitat (PLH) une assistance technique dans des conditions déterminées par une convention.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 205 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a défini les missions des observatoires de l'habitat et du foncier qui sont mis en place au plus tard trois ans après que le programme local de l'habitat a été rendu exécutoire.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a étendu le dispositif de façon à permettre aux départements de faire bénéficier l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de cette aide et non les seules communautés de communes, d'une part, et à permettre cette même assistance technique de la part d'un EPCI au bénéfice d'une communauté de communes dès lors que l'un et l'autre appartiennent à un même pôle métropolitain, d'autre part.

## ➤ **Position de la Commission**

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteur, la Commission a opéré deux modifications.

En premier lieu, elle a recentré le dispositif d'assistance technique du département en faveur des seules communautés de communes.

En deuxième lieu, elle a étendu la possibilité d'assistance technique d'un EPCI en faveur d'une communauté de communes. Alors qu'elle était réservée dans la version adoptée par le Sénat à la situation dans laquelle l'un et l'autre sont membres d'un même pôle métropolitain, la Commission a également permis cette assistance technique si l'EPCI et la communauté de communes sont membres d'un même pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Dans les deux cas, l'assistance technique est conditionnée au manque de moyens pour l'élaboration du PLH de la part des communautés de communes concernées.

### **1. L'état du droit**

Le programme local de l'habitat (PLH) est régi par les articles L. 302-1 à L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation.

Le PLH est établi par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour l'ensemble de ses communes membres. Il définit *« pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements »*.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

### **2. Le dispositif proposé**

Dans sa rédaction initiale, issue du projet de loi adopté en conseil des ministres, le dispositif proposé prévoyait que le département pouvait apporter son assistance technique à une communauté de communes pour l'élaboration d'un PLH. Dans l'étude d'impact, le Gouvernement a fait valoir, pour soutenir ce dispositif, que l'élaboration d'un PLH nécessite des moyens humains et techniques importants et que de nombreuses communautés de communes n'en disposent pas encore.

### 3. Les modifications du Sénat

Le champ du dispositif a été doublement étendu par le Sénat.

En premier lieu, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement du groupe Socialiste, écologiste et républicain permettant aux départements de faire bénéficier l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de cette assistance technique et non les seules communautés de communes, afin de prévoir les cas où un EPCI ne relevant pas de cette catégorie ne bénéficierait pas de moyens suffisants pour élaborer son PLH.

En second lieu, par une série d'amendements identiques adoptés en séance, avec un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, ce dispositif d'assistance technique a été étendu entre intercommunalités dès lors qu'elles appartiennent à un même pôle métropolitain.

Pour ce faire, le présent article insère dans le code de l'environnement un article L. 302-2-1 qui prévoit que :

*« Le département peut mettre à la disposition des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'élaboration du programme local de l'habitat une assistance technique, dans des conditions déterminées par convention.*

*« Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut mettre à la disposition des communautés de communes membres [d'un pôle métropolitain] auquel il appartient une assistance technique pour l'élaboration du programme local de l'habitat, dans des conditions déterminées par convention. »*

À noter que le caractère gratuit de l'assistance technique n'est pas mentionné dans le dispositif. Dans son avis, le Conseil d'État avait, en effet, suggéré de supprimer toute référence au caractère gratuit de cette prestation d'assistance afin de ne pas contrevenir au droit européen de la concurrence.

### 4. La position de la Commission

L'assistance technique prévue par le présent article doit bénéficier aux EPCI disposant le moins de moyens d'ingénierie nécessaires à l'élaboration des PLH.

Pour cette raison, la Commission a adopté un amendement de votre rapporteur, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement :

– qui restreint le bénéfice de l'assistance technique du département aux **seules communautés de communes** ;

– et qui, à l'inverse, étend le dispositif d'assistance technique entre un EPCI et une communauté de communes d'un même pôle métropolitain au cas où l'EPCI et la communauté de communes sont membres d'un même pôle d'équilibre

territorial et rural (PETR) ; comme dans le premier cas de figure, cette assistance technique est toutefois conditionnée à un manque de moyens pour l'élaboration du PLH de la part des communautés de communes concernées.

\*

\* \*

### *Article 30*

(art. L. 152-6, L. 211-2, L. 214-1-1, L. 312-2-1 [nouveau], L. 312-5, L. 312-7, L. 321-2 et L. 424-3 du code de l'urbanisme ; art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ; art. 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique)

### **Nouvelles dispositions et dérogations au profit des grandes opérations d'urbanisme et des opérations de revitalisation de territoire et adaptation de la procédure d'autorisation des constructions dérogeant au règlement**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit des dérogations pour la réalisation d'une grande opération d'urbanisme (GOU) : il transfère à l'échelon intercommunal l'exercice des droits de préemption et les compétences d'octroi des dérogations au plan local d'urbanisme (PLU) sur le fondement de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, élargit les possibilités de délégation des droits de préemption et étend le champ d'application du permis d'aménager multi-sites (PAMS), et autorise l'extension simplifiée du périmètre d'un établissement public foncier (EPF) de l'État.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La GOU et l'opération de revitalisation de territoire (ORT) ont été introduites à l'occasion de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). La GOU s'est trouvée récemment renforcée par les dispositions de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique, qui a également modifié le régime des dérogations prévu à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adapté le mécanisme d'inclusion temporaire d'une commune située dans une GOU au périmètre d'un établissement public foncier de l'État. Il a supprimé la mention expresse du transfert de l'octroi des dérogations au règlement.

### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a repris et modifié le dispositif d'extension du périmètre d'un EPF de l'État, et pérennisé la mise en œuvre du PAMS en ORT. Elle a également supprimé l'obligation de motivation de la décision du maire lorsqu'il accorde une dérogation sur le fondement de l'article L. 152-6.

#### **1. L'état du droit**

##### ***a. Le projet partenarial d'aménagement, un instrument en plein essor***

- i. Un outil d'aménagement qui permet le renforcement du pilotage des opérations complexes

À compter de 2018, le Gouvernement a souhaité **soutenir plus activement l'urbanisme de projet** en nouant des partenariats renforcés pour faciliter les programmes d'aménagement complexes engagés par les collectivités territoriales. Il s'agit de **faciliter la réalisation de grandes opérations** permettant de produire plusieurs milliers de logements, d'accueillir des activités, des commerces, et de construire des équipements publics, en dépassant l'alternative entre l'intervention seule d'une collectivité, d'une part, et la création d'une opération d'intérêt national (OIN), qui permet à l'État de reprendre la compétence d'urbanisme, d'autre part.

C'est la raison pour laquelle a été introduit, dans la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), le **projet partenarial d'aménagement (PPA)**, codifié aux articles L. 312-1 et L. 312-2 du code de l'urbanisme. **Le PPA est un outil contractuel établi entre l'État, d'une part, et une ou plusieurs communes ou intercommunalités (établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics territoriaux) ainsi que leurs établissements publics (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales), d'autre part.** Par la convention de PPA, l'État et les collectivités et établissements signataires s'engagent réciproquement sur les aspects opérationnels et financiers d'une opération d'aménagement. L'initiative de conclure une convention appartient à l'intercommunalité ou à l'État.

- ii. Un dispositif qui, après avoir peiné à trouver sa place, se déploie plus rapidement en 2021

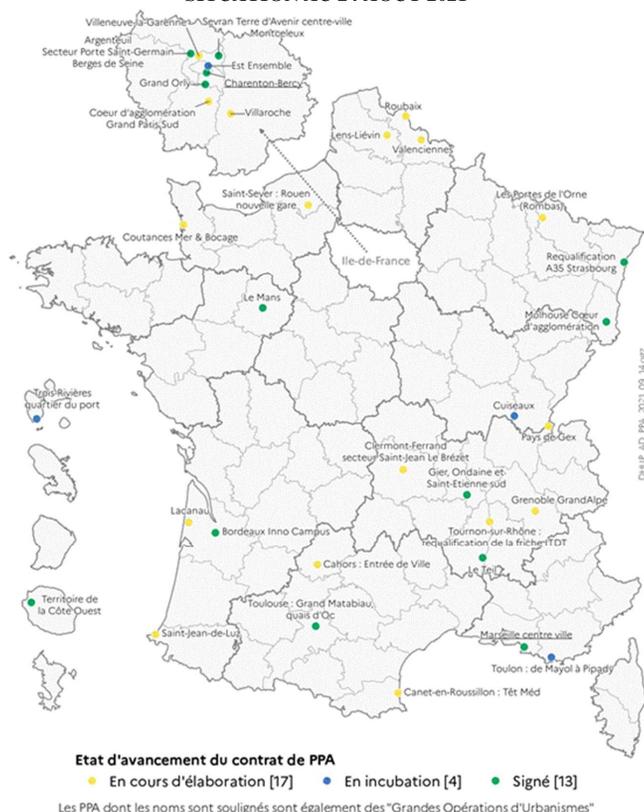
Selon les données transmises par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, **les premiers projets partenariaux d'aménagement ont été signés dès la fin de l'année 2019 et pendant l'année 2020.** Afin d'identifier une première série de projets, une circulaire a été adressée aux préfets dès le 4 février 2019, permettant de lancer les discussions sur une première vague de contrats. À ce jour, **12 PPA ont été signés, et une quinzaine sont en cours d'élaboration.**

### **Contrats de projet partenarial d'aménagement signés au 31 décembre 2020**

À la date du 31 décembre 2020, **douze contrats avaient été signés en vue des projets suivants** :

- la reconquête de deux friches militaires et la transformation de leurs abords, au cœur de l'agglomération du Mans (72) ;
- la requalification de l'autoroute A35 à Strasbourg (67), afin de développer un nouveau projet urbain paysagé qui supprimera cette coupure urbaine ;
- la résorption de l'habitat privé dégradé au centre de Marseille (13) dans le cadre d'une opération d'aménagement globale ;
- la mutation urbaine du campus universitaire et du centre hospitalier universitaire de Bordeaux (33) pour accueillir des entreprises innovantes, améliorer les mobilités et le cadre de vie et y développer les espaces publics et l'habitat, notamment étudiant ;
- la coordination du développement économique et territorial du pôle Orly-Rungis en construisant et mettant en œuvre une stratégie globale pour un aménagement et un développement durables du Grand Orly (91, 94) ;
- la reconstruction de la Ville du Teil sur l'ensemble du périmètre affecté par le séisme du 11 novembre 2019, entraînant notamment plus de 780 arrêtés d'interdiction d'accès aux logements ainsi que la mise à l'abri de nombreuses familles, en assurant notamment la cohérence et la complémentarité avec les dispositifs de l'Agence nationale de l'habitat et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (07) ;
- la redynamisation du cœur de la ville de Mulhouse, en assurant une diversification de sa vocation économique et en améliorant son attractivité résidentielle par les espaces, les équipements publics et le logement et afin de changer l'image de la ville (68) ;
- le développement et le renouvellement urbain sur les quartiers de Montceauux et du centre-ville de la commune de Sevran (93) ;
- la mise en œuvre du projet d'écocité du Territoire de la côte ouest (TCO) de La Réunion (974), sur 5 000 hectares, au croisement de trois communes et d'une communauté d'agglomération. Le projet conduira à la production de 35 000 logements sur 30 ans et au doublement de la population, qui passera de 70 000 à 140 000 habitants ;
- la transformation du quartier de la gare Matabiau à Toulouse (31) en réinvestissant un quartier dégradé (habitat privé, espaces publics, *etc.*) grâce à des libérations foncières SNCF et à l'arrivée d'un nouveau métro pour donner lieu à un quartier d'affaires avec des logements nouveaux, de nouveaux équipements et la transformation des mobilités ;
- l'élaboration d'une nouvelle stratégie d'aménagement partagée portant sur 13 communes des fonds de vallées industrielles de l'Ondaine au Gier au sein de Saint-Etienne Métropole (42), afin de repenser et de réhabiliter à l'horizon des quinze prochaines années ;
- le recyclage urbain en cœur de quartier Porte-Saint-Germain à Argenteuil (95), en complément de l'action du nouveau programme national de renouvellement urbain, en affinant la stratégie d'intervention pour le renouvellement du secteur à plus long terme, et en élargissant le périmètre considéré afin d'intégrer notamment le site Dassault (l'entreprise ayant annoncé son départ prévu d'ici 2022, l'emprise représentant une enclave de 11 hectares) et l'accroche à la Seine.

## CONTRATS DE PROJETS PARTENARIAUX D'AMÉNAGEMENT : SITUATION AU 24 AOÛT 2021



Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère de la transition écologique).

Après un ralentissement du rythme de conclusion des PPA du fait de la crise sanitaire et du report des élections municipales, le ministère de la transition écologique a adressé en juillet 2020 une instruction aux préfets de région et de département pour qu'ils identifient de nouveaux projets susceptibles de faire l'objet d'un PPA, en privilégiant **trois thématiques prioritaires : la sobriété foncière, la vitalité territoriale et la résilience des espaces urbanisés.**

Dans ce cadre, **plus de 75 projets ont été identifiés, marquant une accélération sensible du programme.** En comparaison avec la première génération de PPA, les territoires identifiés sont moins métropolitains. Parmi les projets pertinents, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature s'est engagée dans un accompagnement « sur mesure » d'une quinzaine de projets supplémentaires, particulièrement complexes, avec l'appui du centre de ressources national assuré par Grand Paris Aménagement.

**L'État accompagne cette dynamique par des dispositifs fiscaux** adoptés dans le cadre de la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, la

contractualisation d'une enveloppe de subvention de 14 millions d'euros par an dans le cadre des contrats de plan État-région, le renforcement de leur rôle pour la requalification des zones d'activité économique (dispositions de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) et dans le cadre de l'action des collectivités littorales.

Au total, **une vingtaine de projets sont donc en cours d'élaboration sur l'ensemble du territoire**. Certains, comme les PPA de Villeneuve-la-Garenne ou encore Grenoble, sont en cours de finalisation et devraient être signés d'ici la fin de l'année 2021.

**NOUVEAUX CONTRATS DE PPA EN COURS D'ÉLABORATION EN 2021**

PPA en cours de discussion	Collectivité ou EPCI porteur	Finalité
<b>Villaroche</b>	CA de grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart et Melun Val de Seine	Dynamiser le développement et l'aménagement de l'aérodrome de Villaroche
<b>Évry</b>	CA Grand Paris Sud	Projet de requalification urbaine d'ampleur et stratégique des villes d'Évry et de Corbeil-Essonnes, pôle majeur sud-francilien, autour des projets « Campus Génopole » et le « Cluster Grand Paris Sport ».
<b>RN 20 (Essonne)</b>	Conseil départemental de l'Essonne	Faire de la RN 20 la colonne vertébrale d'un urbanisme renouvelé
<b>Grenoble</b>	Grenoble Alpes Métropole	Projet GrandAlpe de requalification urbaine d'ampleur (400 ha) sur la centralité sud de la métropole, à l'interface des communes de Grenoble, Eybens et Echirolles.
<b>Roubaix</b>	Métropole Européenne de Lille	Objectif : compléter les actions de transformation de la ville (habitat privé dégradé, reconquête de friches...)
<b>Valenciennes Entrée Nord</b>	Valenciennes Métropole	Le projet de l'Entrée Nord de l'agglomération valenciennoise a pour objectif de transformer un aménagement routier en un boulevard urbain d'entrée de ville permettant de relier les ensembles résidentiels entre eux et le développement de programmes de développement économique et de logements en entrée de Ville et en entrée d'agglomération.
<b>Rouen Saint Sever</b>	Métropole Rouen Normandie	Recomposition urbaine autour de la nouvelle gare TGV Paris Normandie en cœur de ville de Rouen
<b>Lens</b>	CA Lens-Liévin	Conforter la centralité de Lens et articuler entre elles les différentes sous-opérations, notamment en termes de programmation
<b>Toulon - de Maillol à Pipady</b>	Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	Transformation du front de mer en tirant partie des évolutions de différents fonciers de l'État (siège DDTM, implantations de l'armée)
<b>Lacanau</b>	Ville et CC Médoc Atlantique	Recomposition urbaine face à l'érosion du trait de côte
<b>Saint-Jean-de-Luz</b>	CC Sud Pays Basque et Ville	Recomposition urbaine face à l'érosion du trait de côte
<b>Coutances Mer et Bocage</b>	CC Coutances Mer et Bocage	Recomposition urbaine face à l'érosion du trait de côte
<b>Clermont -Ferrand</b>	Clermont Métropole Auvergne	Requalification de la zone d'activité du Brézet et du secteur Saint-Jean en réinstallant de la mixité logements/activités autour d'une future ligne de bus à haut niveau de service et de la construction d'un nouveau lycée (réflexion en cours pour créer une GOU)
<b>Porte de l'Orne</b>	Syndicat mixte des Portes de l'Orne	Reconquête d'une friche industrielle
<b>Cahors</b>	Grand Cahors	Requalification de la zone commerciale en entrée de ville par la route de Toulouse, soumise à de forts risques inondation

<b>Trois-Rivières (Guadeloupe)</b>	CA Grand Sud Caraïbe	Requalification du quartier du port de desserte des Saintes
<b>Villeneuve-la-Garenne</b>	EPT Boucle Nord de Seine et Ville	Assurer la cohérence et la coordination de l'ensemble des projets engagés sur la ville, en particulier suite à l'enfouissement des lignes haute tension par RTE
<b>Têt Med</b>	Perpignan Méditerranée Métropole, Ville de Canet-en-Roussillon, Ville de Sainte-Marie-la-Mer	Développer une stratégie de recomposition urbaine capable d'assurer la mutation de stations balnéaires en villes touristiques et une perméabilité de la trame urbaine autour de la Têt reposant sur les réserves de biodiversité et les corridors écologiques (favoriser les mobilités actives et développer les espaces de nature en ville).
<b>Pays de Gex</b>	CA du Pays de Gex la SPL Terrinnov' est fortement impliquée	Accompagner la structuration de la gouvernance française autour du développement des projets de mobilités structurants pour le territoire (pôle multimodal...) et des développements économiques en cours de réflexions autour des grandes institutions existantes (aéroport de Genève, CERN,...)
<b>Tournon</b>	Arche Agglomération	Requalification de la friche ITDT
<b>Cuiseaux</b>	CC Bresse Louhannaise Intercom'	Requalification d'une friche en centre-bourg

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère de la transition écologique).

***b. La grande opération d'urbanisme ouvre un régime dérogatoire qui doit accélérer et simplifier le déroulement des opérations***

**i. Un outil qui peine depuis sa création à trouver ses marques**

La signature d'un contrat de PPA permet de déployer un certain nombre de prérogatives et d'outils spécifiques, destinés à simplifier et accélérer la conduite des actions d'aménagement et de construction. Parmi eux, la **grande opération d'urbanisme** est un nouvel outil, également issu de la loi ELAN, qui permet, dans le cadre d'une opération d'urbanisme, de **transférer les compétences pertinentes à un détenteur unique** de manière à améliorer et fluidifier le pilotage des projets et la coordination des acteurs (voir encadré).

La GOU, définie aux articles L. 312-3 et suivants du code de l'urbanisme, est un **dispositif d'aménagement dérogatoire au droit commun** dont le principal atout réside dans le **transfert des compétences d'urbanisme, notamment la délivrance des autorisations d'urbanisme, des collectivités participantes à l'intercommunalité**. La mise en place d'une grande opération d'urbanisme implique une convention de projet partenarial d'aménagement (PPA) qui lui préexiste et dont l'acte constitutif l'a expressément prévue, après avis conforme des communes concernées. Le PPA sert donc comme support pour prévoir et expliciter les modalités de mise en œuvre de la GOU, qui n'est pas définie dans la loi.

La GOU permet, en conséquence, par la **mise en œuvre de certaines dispositions dérogatoires** (voir encadré), d'adapter ponctuellement le régime juridique de l'urbanisme afin de mener à bien des projets complexes tout en maîtrisant la qualité urbaine et environnementale.

### **Dérogations permises dans le cadre de la grande opération d'urbanisme (GOU)**

Une fois la GOU conclue, **des dérogations au droit de l'urbanisme et de la construction sont mises en place en son sein :**

- l'autorité en matière d'**octroi des autorisations d'urbanisme** est mutualisée au niveau du président de la collectivité territoriale ou du groupement à l'initiative de la GOU ;
- l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme devient compétente pour **la réalisation et la gestion d'équipements publics** relevant habituellement de la compétence de la commune d'implantation, lorsque ces équipements sont nécessaires à la GOU et identifiés dans son acte de qualification ;
- cette même autorité est seule compétente pour **conclure des conventions de projet urbain partenarial (PUP)** et délimiter leur périmètre ;
- la création et la réalisation des opérations d'aménagement sont réputées, selon le cas, **d'intérêt communautaire ou d'intérêt métropolitain** ;
- il devient possible d'utiliser le **permis d'innover**, autorisant les maîtres d'ouvrage ou locataires d'ouvrage à déroger aux règles applicables à leurs projets dès lors que leur sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents aux règles auxquelles il est dérogé ;
- si la délibération de qualification de la GOU le décide, elle peut **délimiter sur tout ou partie du périmètre de l'opération une zone d'aménagement différé (ZAD)**. Dans ce cadre, le droit de préemption revient au titulaire de la GOU, qui peut l'exercer pendant une période prolongée à dix ans (au lieu de six ans), renouvelable une fois ;
- un **établissement public d'aménagement (EPA)** peut, en dehors de son périmètre de compétence, réaliser des opérations d'aménagement ainsi que des acquisitions foncières et immobilières nécessaires à la GOU, et créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ou des sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMOP) et acquérir ou céder des participations dans ces sociétés <sup>(1)</sup> ;
- les collectivités concernées peuvent recourir à la **procédure intégrée d'élaboration des documents d'urbanisme** <sup>(2)</sup>.

ii. Le législateur a récemment renforcé les possibilités offertes par la GOU

Jugeant que les grandes opérations d'urbanisme sont **un outil intéressant mais encore trop peu répandu**, une seule étant en cours sur le territoire national, à Aix-Marseille-Provence Métropole, le législateur a enrichi ce régime, dans le cadre de l'examen de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique, de trois nouvelles modalités <sup>(3)</sup> :

– **la fixation, au moment de la délibération de création de la GOU, prise par l'intercommunalité, d'une densité minimale de constructions** en son sein, qui pourra être déclinée par secteur au sein de son périmètre (article L. 312-4 du

---

(1) Article L. 321-23 du code de l'urbanisme

(2) Article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme

(3) Respectivement articles 208, 209 et 220 de la loi

code de l'urbanisme), afin de promouvoir la sobriété foncière dans les opérations dans lesquelles l'État est un partenaire d'aménagement ;

– le recours, au sein du périmètre de la GOU, aux dérogations au règlement de plan local d'urbanisme ouvertes à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme (voir encadré) ;

– la création de facultés dérogatoires de mise en demeure et d'expropriation en vue de la réhabilitation de zones d'activité économique.

### Dérogations au règlement de plan local d'urbanisme

L'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, définit un **régime spécifique d'autorisations d'urbanisme pour les constructions à vocation de logement** dans certaines situations. Au sein des communes situées dans une zone tendue, dans le périmètre d'une GOU, dans les secteurs d'intervention comprenant un centre-ville d'une opération de revitalisation de territoire<sup>(1)</sup>, et dans les communes soumises à des obligations au titre de l'article 55 de la loi SRU<sup>(2)</sup>, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme peut, par décision motivée et au cas par cas :

– dans un objectif de mixité sociale, **déroger aux règles de gabarit et de densité du règlement pour autoriser un dépassement de la hauteur maximale** prévue dans le règlement, sous réserve d'une intégration harmonieuse dans l'environnement ;

– dans un objectif de mixité sociale, **déroger aux règles de densité et de création d'aires de stationnement du règlement pour autoriser la surélévation d'une construction** existante lorsque cette surélévation permet du logement ;

– dans un objectif de mixité sociale, **déroger aux règles de retrait fixant la distance minimale par rapport aux limites séparatives**, pour du logement, sous réserve d'intégration harmonieuse dans l'environnement urbain ;

– **déroger aux obligations de création d'aires de stationnement dans les secteurs situés à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport collectif** guidé ou en site propre (ligne de métro, ou de tram ou bus en site propre) ;

– autoriser une **dérogation supplémentaire de 15 % des règles relatives au gabarit** pour les constructions contribuant au cadre de vie (balcons, jardins, loggias).

Ce régime, qui prévoit des dérogations accordées par le maire au cas par cas, ne doit pas être confondu avec le régime, prévu à l'article L. 151-28, des **secteurs dans lesquels le règlement définit a priori la possibilité de déroger** aux règles de gabarit et hauteur. Ces dépassements, prévus pour les seuls immeubles d'habitation, ne peuvent permettre de dépasser + 20 % de surface de plancher (ou + 30 % pour les constructions énergétiquement exemplaires).

(1) Voir commentaire de l'article 26.

(2) Voir commentaire de l'article 15.

### iii. Les limites des outils d'urbanisme opérationnel

Le projet partenarial d'aménagement, et son corollaire la grande opération d'urbanisme, ont correspondu au souhait de créer une **voie intermédiaire entre la conduite d'une opération d'aménagement par une collectivité seule et la création d'une opération d'intérêt national (OIN)**.

En effet, il a été estimé que, là où le soutien des moyens de l'État peut être pertinent dans le cadre d'une opération très complexe, l'échelle décisionnaire pertinente pour la planification et l'aménagement demeure celle de l'intercommunalité. À la différence de l'OIN, qui voit l'État prendre la main sur l'essentiel des compétences qui appartiennent en temps normal à la collectivité, **le PPA permet aux intercommunalités signataires de préserver les compétences d'aménageur et la compétence pour délivrer les autorisations du droit des sols**.

Ainsi, la GOU voit un vrai partage des compétences, les pouvoirs de l'intercommunalité à l'initiative du projet se trouvant nettement renforcés des compétences dérogatoires précitées, mais sans pour autant priver les communes et intercommunalités concernées de l'entièreté de leurs compétences d'urbanisme.

#### *c. Le permis d'aménager multi-sites*

Le code de l'urbanisme soumet à délivrance préalable d'un permis d'aménager « **les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols** »<sup>(1)</sup>. Le permis d'aménager se distingue donc du permis de construire en ce qu'il ne porte pas sur la réalisation d'une ou plusieurs constructions, mais sur l'aménagement d'un ou plusieurs terrains. Créé par ordonnance, ce régime a permis de simplifier le droit des opérations complexes en fusionnant quatre autorisations préexistantes : le permis de lotir, l'autorisation d'installations et travaux divers (ITD), l'autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisirs et l'autorisation d'aménager un camping.

#### **Opérations concernées par l'octroi du permis d'aménager**

Le permis d'aménager doit obligatoirement précéder les opérations suivantes<sup>(2)</sup> :

- les **opérations de lotissement et de remembrement** : la **création des lotissements qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs internes** au lotissement ou qui sont situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable (PMR) ainsi que dans les abords des monuments historiques ;
- les **aménagements de terrains pour l'hébergement** : les **opérations importantes relatives aux campings ou aux parcs résidentiels de loisirs**, notamment pour la création ou l'agrandissement d'un terrain de camping d'une capacité d'accueil supérieure à vingt personnes ou de plus de six hébergements constitués de tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs ou d'habitation légères de loisirs ; **l'aménagement de terrains destinés aux aires d'accueil et aux terrains familiaux des gens du voyage** pour l'installation de plus de deux résidences mobiles ;

(1) Article L. 421-2 du code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005

(2) Article R. 421-19 du code de l'urbanisme

- les **aménagements de loisir** : les **aménagements de terrains pour la pratique de sports ou loisirs motorisés**, les aménagements de parcs d'attractions ou d'aires de jeux et de sport d'une superficie supérieure à deux hectares et les aménagements de golfs d'une superficie supérieure à vingt-cinq hectares ;
- les **autres opérations majeures sur les sols** : **créations d'importantes aires de stationnement** ouvertes au public et les **affouillements ou exhaussements du sol**, non nécessaires à l'exécution d'un permis de construire, dont la hauteur ou la profondeur excède deux mètres et qui portent sur une superficie supérieure ou égale à deux hectares.

Le permis d'aménager est donc une autorisation, délivrée par la collectivité compétente en matière d'urbanisme, qui doit **obligatoirement précéder certains travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation du sol**, désignés et énumérés par le code de l'urbanisme. La demande de permis d'aménager est déposée à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés par une personne ayant qualité à former une telle demande, après quoi les services instruisent la demande. Comme il est d'usage en matière d'urbanisme, une décision refusant un permis d'aménager doit être motivée. Si les travaux objet du permis d'aménager n'ont pas été entrepris dans les trois ans suivant sa notification, le permis est périmé.

Le **permis d'aménager multi-sites**, instauré, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi ELAN, permet, dans le périmètre d'une opération de revitalisation et de territoire, de déroger au permis d'aménager classique. Il consiste en la **délivrance d'un unique permis d'aménager portant sur des unités foncières non contiguës, mais visant à la réalisation d'opérations caractérisées par une unité architecturale et paysagère** sur les sites concernés. Son utilisation est conditionnée par le respect des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU (*sur ce point, voir le commentaire de l'article 30 bis A*). De l'avis des personnes interrogées par votre rapporteur, cette possibilité a été peu mise en œuvre.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 30 du projet de loi vise à ouvrir de **nouvelles dérogations** pour les GOU qui contribuent au **renforcement des compétences des intercommunalités**.

**1) Deux compétences de la commune sont transférées, dans le cadre de la GOU, à l'échelle de l'EPCI :**

– le 1<sup>o</sup> de l'article modifie les dispositions relatives au **droit de préemption urbain** (article L. 211-2 du code de l'urbanisme) et au **droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial** (article L. 214-1-1), pour préciser que ces **droits de préemption sont exercés, dans le périmètre d'une GOU, par l'EPCI ou collectivité spéciale signataire du PPA**, et non par la commune ou l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. Cet EPCI ou cette collectivité **pourra les déléguer**, comme dans le droit commun, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Par

coordination, le **b du 3°** reporte à l'article L. 312-5 ce même transfert de compétence. Le **4°** précise que l'avis conforme des communes du périmètre de la GOU, obligatoirement recueilli avant sa création, devra comporter un **accord explicite pour le transfert de la compétence pour l'exercice du droit de préemption** ;

– le **a du 3°** dispose qu'au sein de la GOU, c'est **l'EPCI ou la collectivité à l'origine de l'opération qui sera compétente pour autoriser des dérogations au règlement de PLU** prises en application de l'article L. 152-6.

**2) Les dérogations au bénéfice des GOU en matière d'urbanisme opérationnel sont renforcées :**

– le **2°** prévoit **l'extension du permis d'aménager multi-sites aux opérations inscrites dans les contrats de PPA**. Il insère ainsi une dérogation à l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, qui définit le champ du permis d'aménager. À la différence de la mesure introduite au bénéfice des ORT dans le cadre de la loi ELAN, il ne s'agit pas d'une expérimentation, mais d'une mesure pérenne. L'encadrement du dispositif – OAP, unité architecturale et paysagère – est par ailleurs identique ;

– le **5°** autorise **l'extension du périmètre d'un établissement public foncier d'État (EPF-E) par une procédure dérogatoire simplifiée**, lorsqu'elle se fait « *dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme* ». Cette extension, qui n'est pas tenue de recueillir les avis préalables prévus aux articles L. 321-1 et L. 321-2 du code de l'urbanisme, vise à inclure dans le périmètre de l'EPF-E régional la collectivité ou EPCI à l'origine de la GOU. Elle ne peut intervenir que **si cette collectivité ou EPCI n'est pas déjà membre d'un EPF local** ; et avec **l'accord** de la collectivité ou EPCI (par délibération). Il est en outre précisé que cette inclusion n'entraîne pas de modification de la gouvernance de l'EPF-E ainsi étendu.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des affaires économiques a adopté des amendements de sa rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR) qui visent à tempérer les effets des simplifications proposées dans le projet de loi :

– **au a du 3°**, la commission a **supprimé la mention expresse de la compétence de l'EPCI ou de la commune à l'origine de la GOU en matière d'octroi de dérogations au règlement de plan local d'urbanisme** au titre de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme. Cette disposition est désormais satisfaite par l'adoption de l'article 209 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui a expressément inclus les périmètres de GOU au champ d'application des dérogations accordées au titre de l'article L. 152-6. **Votre rapporteur n'estime donc pas nécessaire de la rétablir** ;

– au 5°, en ce qui concerne **l’inclusion dérogatoire et temporaire, dans le cadre d’une GOU, d’une collectivité dans le périmètre d’un EPF d’État**, le Sénat a souhaité mieux encadrer cette faculté, notamment en proposant que les communes puissent se prononcer pour chaque étape de la procédure créée, que l’extension intervienne par décret en conseil d’État, et qu’elle soit limitée à la durée de la GOU (nécessitant de prévoir des modalités après sa réalisation pour faire évoluer la gouvernance si l’EPCI souhaite rester dans le périmètre de l’EPF d’État). Il a aussi proposé qu’après la réalisation de la GOU, l’EPCI concerné puisse intégrer le périmètre d’un EPFL dès lors qu’il n’est plus dans celui d’un EPF d’État.

#### **4. Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a adopté un amendement de son rapporteur, M. Mickaël Nogal, après un avis favorable du Gouvernement (amendement CE606). Cet amendement a apporté trois évolutions conséquentes :

**1) En ce qui concerne l’extension du périmètre des établissements publics fonciers, la commission a retenu les évolutions suivantes :**

– **la procédure de droit commun d’extension respecte les mêmes formes que celle prévue pour la création d’un EPF de l’État.** La procédure simplifiée d’extension fera en revanche l’objet d’un décret simple, et non plus d’un décret en Conseil d’État, à la demande de la collectivité ou de l’EPCI concerné, après accord de leur organe délibérant et du conseil d’administration de l’EPF, mais également avec un avis conforme des communes membres de l’EPCI concerné, dès lors que ce dernier n’est pas compétent en matière de document d’urbanisme ;

– l’inclusion fait l’objet d’un accord préalable de la collectivité ou de l’EPCI à l’origine de la GOU et d’un **avis conforme des communes de la collectivité ou de l’EPCI à l’origine de la GOU** sur l’inclusion dans le périmètre de l’EPF-E dès lors que ces communes détiennent la compétence en matière d’urbanisme ;

– **l’inclusion dans un périmètre d’EPF-E ne prive pas la collectivité ou l’EPCI de la faculté de rejoindre, après la fin de la GOU, un EPFL.** En revanche, la commission a souhaité, afin de ne pas provoquer un morcellement des périmètres d’action, que l’inclusion au périmètre de l’EPF-E porte sur l’ensemble du périmètre de la collectivité ou de l’EPCI et qu’elle ne soit pas limitée à la durée de la GOU ;

**2) La commission a adopté la pérennisation du dispositif, jusqu’ici expérimental, du permis d’aménager multi-sites dans les opérations de revitalisation de territoire.** Ce faisant, elle a conservé une précision utile apportée par le Sénat à ce dispositif à l’article 30 *bis* A, devenu lui-même sans objet du fait de la présente pérennisation et qu’elle a par conséquent supprimé ;

3) Le texte initial ayant précisé l’autorité compétente pour décider de la mise en œuvre des dérogations au règlement de plan local d’urbanisme sur le fondement de l’article L. 152-6 du code de l’urbanisme, **la commission a adapté le**

**fonctionnement général de ce dispositif**, au-delà du seul champ des grandes opérations d'urbanisme.

Ce régime permet, sur accord préalable du maire ou du président de l'EPCI, de déroger, à des fins précises et dans une mesure limitée (voir encadré *supra*), aux prescriptions du règlement d'urbanisme. La commission, en cohérence avec le principe administratif selon lequel ce sont les décisions de refus d'agréeer une demande qui doivent être motivées, a **supprimé l'obligation, qui incombait à l'autorité compétente en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme, de motiver la décision par laquelle elle exprime son accord.**

Cette évolution est favorablement accueillie par les responsables locaux, car elle facilite et simplifie pour eux la mise en œuvre de cette faculté.

\*  
\* \*

*Article 30 bis AA (nouveau)*

(art. L. 143-16-1 et L. 153-40-1 [*nouveaux*] du code de l'urbanisme)

**Prise de position formelle du représentant de l'État en matière de sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**

*Cet article additionnel, ayant un lien avec un article délégué par la commission des lois, a été créé par la commission des affaires économiques.*

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, crée, à la demande de la collectivité qui élabore son plan local d'urbanisme, une procédure de demande de prise de position formelle du représentant de l'État en ce qui concerne la sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces réalisée au titre du rapport de présentation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les modalités de l'analyse de la consommation foncière réalisée lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ont évolué à l'occasion de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

## 1. L'état du droit

Dans le cadre de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme [PLU(i)] (*voir commentaire de l'article 30 bis B*), **les communes sont tenues de réaliser des études de leur consommation foncière passée et des projections quant à leur consommation foncière future.**

Le rapport de présentation, qui explique les choix retenus par la commune dans l'élaboration du plan d'aménagement de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (*voir commentaire de l'article 30 bis A*) et du règlement, doit s'appuyer sur un diagnostic territorial qui a pour objet :

– **l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)** au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme ;

– l'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales ;

– l'exposé des dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la **limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers** ;

– la **justification des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

En application de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le PADD définit, sur le fondement du diagnostic territorial, les **objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols** portés dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou, à défaut, dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) <sup>(1)</sup>.

## 2. Le dispositif introduit par la commission

L'article 30 *bis* AA résulte de l'adoption, par la commission des affaires économiques, d'un amendement de son rapporteur, M. Mickaël Nogal (amendement CE612).

---

(1) Article L. 151-5 du code de l'urbanisme.

Le dispositif prévoit qu'au moment où le projet de PLU(i) arrêté est soumis pour avis au représentant de l'État dans le département, en application de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme, ou au moment où le projet de modification lui est notifié en application de l'article L. 153-40, la commune ou le groupement porteur du document peut lui demander de prendre formellement position sur deux de ses éléments constitutifs :

– la **sincérité de l'analyse de la consommation d'ENAF réalisée au titre du diagnostic, au regard des données que l'État a mises à disposition dans le cadre du porter à connaissance (PAC)** transmis en application de l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme et de la note d'enjeux prévue à l'article L. 132-4-1 ;

– la **cohérence des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain avec ce même diagnostic.**

\*

\* \*

*Article 30 bis A (supprimé)*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat en séance publique, vise à simplifier la mise en œuvre du permis d'aménager multi-sites dans les communes ayant conclu une convention d'opération de revitalisation de territoire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a prévu un dispositif expérimental qui autorise le recours au permis d'aménager multi-sites au sein des opérations de revitalisation du territoire.

## ➤ **La position de la commission**

La commission des affaires économiques a supprimé cet article par coordination avec les modifications qu'elle a apportées à l'article 30.

### **1. L'état du droit**

Dans le cadre de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), qui a créé les opérations de revitalisation de territoire (*voir commentaire de l'article 26*), il a été décidé, au sein de ces périmètres, de faciliter le déroulement des opérations d'urbanisme complexes ou de grande ampleur.

À cet effet, il a notamment été prévu, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, de **permettre la délivrance d'un permis d'aménager portant sur des unités foncières non contiguës, dit « permis multi-sites »** (*voir commentaire de l'article 30*), sous réserve toutefois que l'opération d'aménagement garantisse l'unité architecturale et paysagère des sites concernés.

### **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

L'article 30 *bis* A résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, d'un amendement n° 1214 de la rapporteure de la commission des affaires économiques, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR).

Cet article vise à remédier à une ambiguïté de rédaction des dispositions législatives résultant de l'article 157 de la loi ELAN, qui prévoient que les permis multi-sites délivrés dans le cadre de l'expérimentation ouverte doivent « **s'inscrire dans le respect des orientations d'aménagement et de programmation** » (OAP) du plan local d'urbanisme (PLU[i]).

#### **IV de l'article 157 de la loi ELAN** (*suppression proposée*)

IV. – À titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, la mise en œuvre des actions mentionnées dans une convention d'opération de revitalisation de territoire prévue à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation peut donner lieu, par dérogation à l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, à la délivrance d'un permis d'aménager portant sur des unités foncières non contiguës lorsque l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés ~~et s'inscrit dans le respect des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées à l'article L. 151-7 du même code~~. La totalité des voies et espaces communs inclus dans le permis d'aménager peut faire l'objet d'une convention de transfert au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Deux interprétations du texte sont possibles :

– celle, majoritaire, qui rend obligatoire l'adoption d'une OAP spécifique

autorisant explicitement le recours au permis d'aménager multi-sites, ce qui rendrait nécessaire une révision du PLU. Selon la rapporteure, **un tel formalisme ne se justifie pas, dès lors que les opérations pouvant bénéficier de cette dérogation sont déjà limitées à celles spécifiquement visées par la convention d'ORT. La disposition serait alors excessive et contre-productive ;**

– celle qui y voit une référence au respect par le permis d'aménager délivré aux OAP déjà en vigueur dans le PLU. Mais **les OAP s'imposent dans tous les cas, comme le règlement d'urbanisme, aux autorisations individuelles octroyées, ce qui rend la disposition redondante.**

#### **Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU(i)**

Le législateur a créé, à l'occasion de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, la **faculté pour les plans locaux d'urbanisme de se doter d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP).**

Leur statut a évolué avec la loi Grenelle II, qui précise que le plan local d'urbanisme comprend, entre autres documents, des orientations d'aménagement et de programmation. Bien qu'il existe depuis cette date **un questionnement sur le caractère obligatoire ou non des OAP** <sup>(1)</sup>, il est généralement reconnu qu'il s'agit d'instruments utiles, voire incontournables, pour traduire en termes opérationnels les ambitions d'aménagement que se donne la collectivité.

**Les OAP, comme le règlement, permettent de rendre concrètes les intentions exprimées dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).** Mais, tandis que le règlement tient de l'urbanisme réglementaire, les OAP permettent en revanche de préférer une approche plus souple, fondée sur la bonne pratique. Le règlement détermine des interdictions, conditionne des autorisations, ou édicte des prescriptions visant à encadrer ou limiter la capacité à aménager et à construire. Les OAP, *a contrario*, indiquent les options à privilégier et l'aménagement généralement souhaité.

**Les OAP sont opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité**, ce qui signifie qu'il ne doit pas y avoir de contrariété majeure entre elles et le contenu d'une demande d'autorisation d'urbanisme <sup>(2)</sup>. Elles doivent être écrites sous forme de directions à suivre, ou encore de résultats à atteindre, mais à condition que les moyens pour l'atteindre ne soient pas imposés.

Afin de faciliter le recours au permis d'aménager multi-sites dans les ORT, l'article vise donc à clarifier que **la mise en œuvre d'un permis d'aménager multi-sites n'est pas subordonnée à une modification préalable du PLU** pour y adopter une OAP spécifique, en supprimant le membre de phrase relatif aux OAP.

---

(1) Une partie de la doctrine ainsi que les administrations (réponse ministérielle n° 3785, JOAN 6 nov. 2012, p. 6302) considèrent que leur caractère obligatoire découle de la rédaction de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme aussi bien que du conditionnement de l'ouverture des zones AU à l'urbanisation à l'existence d'orientations d'aménagement (cf. commentaire de l'article 49 bis C). Une autre partie de la doctrine estime que le caractère obligatoire est incompatible avec la rédaction de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme.

(2) Par comparaison, les dispositions réglementaires s'appliquent aux autorisations d'urbanisme selon un rapport de conformité, ce qui implique qu'est interdit tout écart entre la norme et la mesure d'exécution.

Votre rapporteur vous propose d'adopter cet article qui opère une clarification utile pour les acteurs.

### 3. La position de la commission

La correction apportée par le Sénat à l'article 30 *bis* A a été jugée utile par les membres de la commission des affaires économiques, qui l'ont intégrée à l'avant-dernier alinéa de l'article 30.

Ce même alinéa prévoit en effet la pérennisation du dispositif du permis d'aménager multi-sites dans les opérations de revitalisation de territoire. De ce fait, il a privé d'objet le dispositif expérimental prévu à l'article 157 de la loi ELAN, qui a donc été abrogé au dernier alinéa de l'article 30.

Par coordination, la commission a donc adopté **l'amendement de suppression** de son rapporteur, M. Mickaël Nogal (amendement CE613).

\*

\* \*

#### *Article 30 bis B (supprimé)*

(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 L. 153-31 du code de l'urbanisme)

#### **Limitation des transferts de compétence du plan local d'urbanisme**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à limiter le transfert de la compétence du plan local d'urbanisme à l'échelle intercommunale. Il revient sur l'automatisme de ce transfert hormis opposition d'une minorité de blocage, et supprime les cas dans lesquels le passage au PLUi est indiqué.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a prévu le transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme à l'échelle intercommunale. La loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence a repoussé la date de transfert de la compétence PLU au 1<sup>er</sup> juillet 2021.

La loi du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a repoussé la fermeture du délai au sein duquel les communes peuvent s'opposer à ce transfert.

➤ **La position de la commission**

La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Le législateur a prévu, au II de l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), le **transfert obligatoire et définitif de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU)** ou de carte communale aux communautés de communes et communautés d'agglomération <sup>(1)</sup>. Ce transfert devait être effectif au **1<sup>er</sup> janvier 2021**.

Le législateur a prévu dans la loi ALUR un dispositif permettant, **entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2020, de s'opposer à ce transfert, si une minorité de blocage, constituée d'au moins 25 % des communes membres d'une intercommunalité, représentant au moins 20 % de sa population, délibéraient dans ce sens dans les trois mois précédant la date du transfert.**

Plus récemment, la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence et portant diverses mesures de gestion de la crise, a **repoussé, dans son article 7, la date de transfert de la compétence du PLU et de la carte communale au 1<sup>er</sup> juillet 2021**. Toutefois, elle a maintenu le mécanisme d'opposition à ce transfert, les communes qui souhaitaient s'y opposer pouvant délibérer dans les trois mois précédant cette date, soit du 1<sup>er</sup> avril au 30 juin 2021, dans les mêmes conditions que précédemment.

**Le plan local d'urbanisme**

Le plan local d'urbanisme, qui peut être communal (PLU) ou intercommunal (PLUi) en fonction du transfert ou non de la compétence de son élaboration, est le **principal document de planification urbaine d'une collectivité**, à la fois projet global d'aménagement et document réglementaire fixant les obligations à laquelle obéissent les projets de construction et d'aménagement qui se déroulent dans son ressort territorial. Les normes qui y sont élaborées sont opposables aux différentes autorisations d'urbanisme qui y sont délivrées : la partie littérale du règlement et ses documents graphiques est opposable dans un rapport de conformité, et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), dans un rapport de compatibilité <sup>(2)</sup>.

Le PLU(i) est constitué des **parties obligatoires suivantes** :

– un **rapport de présentation**, qui contient un **diagnostic territorial et environnemental**, la **justification des choix d'aménagement retenus**, et une **évaluation environnementale**. Le diagnostic analyse la consommation d'espaces

(1) Il a modifié en conséquence l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme en prévoyant que l'EPCI devient l'autorité chargée par défaut de l'élaboration du PLU(i).

(2) Articles L. 151-1 et R. 151-10 du code de l'urbanisme

naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et justifie les objectifs chiffrés de limitation de l'artificialisation retenus dans le PADD ;

– un **projet d'aménagement et de développement durables** (PADD), qui fixe les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces, de préservation des continuités écologiques, d'habitat, de transport, d'infrastructures énergétiques et numériques, d'équipement commercial, de développement économique, tout en déclinant les objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation des sols fixés dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) et le schéma de cohérence territoriale (SCoT) au niveau de l'intercommunalité <sup>(1)</sup> ;

– des **orientations d'aménagement et de programmation** (OAP), outils opérationnels qui peuvent porter sur les continuités écologiques, les entrées de ville, le renouvellement urbain, la densification, la réhabilitation, les espaces verts. Elles doivent porter l'échéancement de l'ouverture des espaces à l'urbanisation ;

– un **règlement**, composé d'une part littérale et d'une part graphique. Le zonage précise les règles applicables à chaque type de zone, en particulier aux zones naturelles, agricoles et forestières à protéger, et détermine les destinations et la nature des constructions autorisées.

Tous les six ans au maximum, le PLU(i) doit faire l'objet d'un **bilan d'évaluation** au regard des objectifs fixés, et être révisé en fonction des conclusions de ce bilan.

Les délibérations devant intervenir impérativement dans les trois mois précédant la date du transfert, les communes qui avaient délibéré depuis le 1<sup>er</sup> octobre pour s'opposer au transfert le 1<sup>er</sup> janvier 2021, devaient délibérer à nouveau entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 juin 2021 si elles souhaitaient toujours s'opposer à ce transfert.

**La loi du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a modifié encore l'organisation de ce transfert.** Si la date du transfert de la compétence du PLU ou de la carte communale aux intercommunalités est bien maintenue au 1<sup>er</sup> juillet 2021, le délai pour que les communes s'opposent à ce transfert a été modifié. En application de cette loi, les communes peuvent s'opposer à ce transfert, en respectant toujours la double règle de 25 % des communes représentant 20 % de la population, pendant une période courant du 1<sup>er</sup> octobre 2020 au 30 juin 2021. En conséquence, les délibérations qui auraient pu être prise par les conseils municipaux depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2020 restent valables et il ne sera donc pas nécessaire de délibérer à nouveau à compter du 1<sup>er</sup> avril pour confirmer leur opposition au transfert.

Si les intercommunalités souhaitent ultérieurement, après le 1<sup>er</sup> juillet 2021, se doter de la compétence PLU, carte communale, elles pourront le faire, à tout moment, par une délibération du conseil communautaire, conformément à ce que prévoit le même II de l'article 136 de la loi ALUR. Dans ce cas, **les communes conserveront la possibilité de s'opposer à ce transfert, toujours avec la double**

---

(1) Article L. 151-5 du code de l'urbanisme tel qu'il résulte de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

**règle de 25 % des communes représentant 20 % de la population**, en délibérant dans les trois mois suivant le vote de l'organe délibérant de l'intercommunalité.

À la date du 4 octobre 2021, selon les données, provisoires, remontées par certaines directions départementales des territoires à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, il est constaté un transfert de la compétence vers 25 nouveaux EPCI depuis le 31 décembre 2020, date du dernier état des données, faisant passer le taux des EPCI compétents de 49,5 % à 52 %.

**NB. Le transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme n'entraîne pas le transfert de la compétence en matière d'instruction des demandes d'occupation des sols. Le maire demeure, même une fois le PLU transféré, compétent en matière d'instruction et de délivrance des autorisations d'urbanisme, et notamment des permis de construire.**

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'article 30 *bis* B résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, de l'amendement n° 1 de M. Daniel Laurent (LR) et de plusieurs de ses collègues, après un avis de sagesse de la commission et un avis défavorable du Gouvernement.

Le Sénat aborde le sujet du transfert aux intercommunalités des compétences en matière d'urbanisme. L'article contient deux dispositions qui visent à **complexifier le transfert de la compétence du plan local d'urbanisme (PLU)** :

– en supprimant, **au I de l'article 30 bis B**, le II de l'article 136 de la loi ALUR, qui organise le principe général du transfert de la compétence du PLU ou de la carte communale à l'échelle intercommunale ;

– en abrogeant, **au 1° du II**, la disposition du code de l'urbanisme qui prévoit que l'EPCI engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il révisé les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), et, **au 3° du II**, en complétant l'article L. 153-31 d'un alinéa qui précise que, lorsque les orientations du PADD sont modifiées sur le territoire d'une seule commune, cette action n'entraîne pas l'élaboration d'un PLU<sub>i</sub> couvrant toute l'intercommunalité ;

### **Article L. 153-31 du code de l'urbanisme : la révision du PLU(i)**

Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'EPCI ou la commune décide de :

- 1° changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- 2° réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;
- 3° réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

4° ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les six ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.

5° créer des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

– en prévoyant, **au 2° du II**, qu'une communauté de communes ou d'agglomération issue d'une fusion d'EPCI compétents en matière de PLUi et d'EPCI non compétents en matière de PLUi peut prescrire la révision d'un PLU existant sans être obligée d'engager l'élaboration d'un PLUi couvrant l'ensemble de son périmètre.

### **3. La position de la commission**

La commission des affaires économiques a estimé que **le passage de l'échelle communale à l'échelle intercommunale pour l'élaboration des PLU est à privilégier**, car il permet :

- d'assurer une meilleure cohérence de l'aménagement de l'espace ;
- de renforcer la solidarité entre communes ;
- de mutualiser les moyens financiers et d'ingénierie ;
- de mieux coordonner les politiques de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

Elle a donc adopté **l'amendement de suppression** de son rapporteur, M. Mickaël Nogal (amendement CE610).

\*

\* \*

*Article 30 bis C (supprimé)*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, créé par le Sénat en séance publique, donne aux élus d'une commune le droit de s'opposer aux évolutions du plan local d'urbanisme intercommunal qui impliqueraient pour cette commune une diminution des droits à construire.

➤ **La position de la commission**

La commission des affaires économiques a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Le « **rétro-zonage** » consiste, pour une collectivité compétente en matière d'urbanisme, à **reclasser d'anciennes zones à urbaniser (AU), dont les perspectives de croissance du territoire rendent l'ouverture à l'urbanisation non justifiée, en zones naturelles (N) ou agricoles (A),** selon les cas.

**Obligations des collectivités en matière de maîtrise de la consommation foncière**

À l'occasion de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme, les communes doivent :

- analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) passée avant de se projeter, en s'aidant désormais des outils mis à disposition par l'État en application des dispositions de l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>, et en prenant en compte le principe de la séquence éviter-réduire-compenser ;
- évaluer la répartition entre les nouveaux espaces à ouvrir à l'urbanisation et le renouvellement urbain de la commune ;
- mettre en regard le potentiel foncier existant y compris les friches avant d'envisager d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser ;

---

(1) Cet article résulte de l'article 206 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

– bâtir une véritable stratégie foncière au regard de l'existant et des besoins en logement recensés dans les PLH, en équipements ou en activités économiques, en ayant soin de fonder les projections sur des perspectives réalistes.

Dans ce cadre, la répartition existante des zones U et AU peut être recalibrée au regard des ouvertures injustifiées.

Selon une étude menée par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages sur un échantillon de 20 PLU(i) au cours du premier semestre 2021, il existe actuellement une véritable dynamique de rétro-zonage. Cette tendance, qui s'inscrit dans un contexte plus large de prise de conscience des enjeux de la réduction de la consommation d'espaces et de la lutte contre l'artificialisation des sols, dépend au premier chef de la volonté des élus de questionner les réserves foncières présentes dans le territoire de leur commune.

L'article L. 153-45 du code de l'urbanisme prévoit les matières pour lesquelles une évolution du document d'urbanisme ne peut pas être obtenue par la procédure de la modification simplifiée. Ainsi le président de l'intercommunalité compétente en matière de PLUi est-il tenu de **soumettre certains projets de modification à enquête publique** réalisée conformément aux dispositions du code de l'environnement, lorsque l'évolution projetée a pour effet de :

– **majorer de plus de 20 % les possibilités de construction** résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;

– **diminuer ces possibilités de construire ;**

– **réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ;**

– **appliquer les obligations en termes de réalisation de logements sociaux** issues de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) (*pour une description de ce dispositif, voir les commentaires des articles 15 à 19 bis*).

*NB.* En revanche, **la modification simplifiée peut être mise en œuvre dans le cas des majorations des droits à construire prévues à l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme** et notamment :

– l'augmentation jusqu'à 20 %, dans certains secteurs situés en zone U, des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol (collectivement dites « règles de densité ») pour l'agrandissement ou la construction d'habitations ;

– l'augmentation jusqu'à 50 %, dans certains secteurs, des règles de densité pour le logement social ;

– l'augmentation jusqu'à 30 %, dans les zones U ou AU, des règles de gabarit pour les logements à haute performance énergétique ou à énergie positive ;

– l'augmentation jusqu'à 30 % des règles de densité dans le cadre de la réalisation de logements intermédiaires, dans certains secteurs.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'article 30 *bis* C résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, d'un amendement n° 2 de Mme Anne Ventalon (LR) et de plusieurs de ses collègues, après un avis de sagesse de la commission et un avis défavorable du Gouvernement.

**L'article soumet à accord préalable du conseil municipal des communes concernées les décisions du président d'une intercommunalité qui visent :**

- la **diminution des possibilités de construction** qui résultent de l'application des règles du PLU ;
- la **réduction de la surface d'une zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU)**.

## 3. La position de la commission

Dans la mesure où les communes disposent d'un **droit de veto sur le transfert de la compétence d'urbanisme** au niveau intercommunal, et où elles **donnent leur avis sur toute modification du PLU** et peuvent être à l'initiative d'une modification simplifiée, la commission a estimé qu'**il n'y a pas lieu de créer un nouveau droit de veto qui viendrait encore complexifier le droit de l'urbanisme**.

Elle a donc adopté **l'amendement de suppression** de son rapporteur, M. Mickaël Nogal (amendement CE 611).

\*

\* \*

### *Article 30 bis D*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, créé par le Sénat en séance publique, donne la possibilité à l'exploitant d'une résidence de tourisme en zone de montagne de céder à titre gratuit

son droit de préférence à un opérateur public dont la mission contribue au développement de l'offre touristique en montagne.

➤ **La position de la commission**

Adopté sans modification.

**1. L'état du droit**

Les résidences de tourisme situées dans les zones de montagne, définies à l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (« loi Montagne »), ne bénéficient pas de mesures spécifiques pour assurer leur dynamisme.

**Il apparaît pourtant que le phénomène des « lits froids », c'est-à-dire des logements occupés seulement deux à quatre semaines par an, est particulièrement fréquent dans ces secteurs.** Selon l'Association nationale des maires de stations de montagne, il toucherait même entre 30 et 40 % des cinq millions de lits touristiques.

Cette perte de « lits chauds » est préjudiciable en termes d'activités économiques. On estime qu'un lit chaud génère annuellement environ cinq à six fois plus d'activités économiques (17 000 euros en valeur) qu'un lit froid (3 000 euros). Elle représente également des enjeux cruciaux en matière d'environnement : le maintien et la modernisation des lits chauds permettent de développer les stations de montagne sans étalement urbain, préservant ainsi l'écosystème montagnard, et d'accroître la qualité d'ensemble de ce parc dans un contexte de concurrence internationale accrue.

**Cette surexposition au phénomène des lits froids s'explique principalement par la typologie majoritaire des meublés de tourisme** qui caractérise le parc actuel dans les massifs montagneux. Construits dans les années 1960 et 1970, les logements sont souvent considérés comme trop vétustes et leurs surfaces trop petites pour une valorisation effective.

**Il est également constaté une érosion du parc des meublés de tourisme de l'ordre de 1 à 3 % par an.** Les meublés de tourisme dans les résidences de tourisme en montagne sont, en général, la propriété de particuliers qui les mettent en location sous forme de bail commercial au profit d'exploitants professionnels. Lors de la mise en vente de ces meublés, les exploitants bénéficient d'un droit de priorité pour leur acquisition conférée par l'article L. 145-46-1 du code de commerce.

**Les exploitants de résidences n'ont néanmoins pas les moyens ni le savoir-faire pour entreprendre les travaux de rénovation** de ces logements afin de les rendre de nouveaux commercialisables.

Pour maintenir une gestion collective, active et professionnalisée de ces résidences, il convient d'éviter qu'à l'occasion de la vente de lots, les hébergements concernés sortent de la gestion collective, ce qui génère à court terme un refroidissement des lits.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'**article 30 bis D** résulte de l'adoption par le Sénat, en séance publique, de l'amendement n° 1412 du Gouvernement, après un avis de sagesse de la commission.

**Il créé dans le code du tourisme un article L. 321-5 qui permet à l'exploitant d'une résidence de tourisme de montagne de céder gratuitement le droit de préférence qui lui est conféré à l'article L. 145-46-1 du code du commerce.** Ce droit de préférence pourra être cédé à :

- un établissement public y ayant vocation ;
- une société d'économie mixte (SEM) ;
- une société publique locale (SPL) ;
- un opérateur agréé par l'État.

Pourront bénéficier de cet agrément les opérateurs qui contribuent au développement du tourisme en montagne. **Ces opérateurs devront faire la démonstration de leur compétence en matière de gestion immobilière, commerciale et foncière et de leur capacité à porter du foncier et des baux commerciaux.** Les modalités de l'agrément seront fixées par un décret en Conseil d'État.

Le cessionnaire du droit de préférence devra, en contrepartie, s'engager à ce que le bien acquis soit exploité en qualité de résidence de tourisme durant au moins neuf ans.

**L'objectif est ainsi de transférer le droit de préférence à des opérateurs qui auront les capacités et le savoir-faire pour rénover le parc cédé.** L'engagement sur neuf ans permettra d'assurer la continuité de la vocation touristique du bien modernisé et ainsi de lutter contre le refroidissement des lits.

## 3. La position de la commission

La commission des affaires économiques n'a pas modifié l'article 30 *bis* D.

\*

\* \*

*Article 30 bis*

(art. L. 321-1 et L. 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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la commission des affaires économiques du Sénat, simplifie l'extension du périmètre d'un établissement public foncier local et alourdit l'extension du périmètre d'un établissement public foncier de l'État.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission des affaires économiques a supprimé, lorsqu'un EPCI donne son accord à l'extension du périmètre d'un établissement public foncier d'État, l'avis conforme de toutes ses communes composantes.

**1. L'état du droit**

Dans le cadre l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement, **l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements s'appuient sur des établissements publics fonciers (EPF)**. Ces établissements, dont la vocation est de porter l'action publique en matière de foncier, procèdent à des acquisitions foncières et immobilières, assurent le « portage » et la gestion de ces terrains et en assurent le proto-aménagement<sup>(1)</sup> avant de les céder à une collectivité ou un opérateur pour leur aménagement et leur construction.

---

(1) Les EPF ne sont pas compétents en matière d'aménagement.

## Il existe **deux types principaux d'établissements publics fonciers** :

– les **EPF de l'État** (EPF-E), créés à l'initiative de l'État et par décret en Conseil d'État, après avis des conseils régionaux et généraux, des organes délibérants des EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme; et des conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants non membres d'un EPCI. Leur conseil d'administration est composé pour moitié au plus de représentants de l'État, et pour moitié au moins de représentants des collectivités et EPCI de son périmètre ;

– les **EPF locaux** (EPFL), créés, à l'initiative des communes et EPCI d'un territoire, par arrêté du préfet de région, et dont le périmètre peut évoluer au fur et à mesure de l'adhésion de nouvelles collectivités territoriales et de nouveaux EPCI. Ils sont gouvernés par un conseil d'administration élu par l'assemblée générale des membres.

Les EPF, qu'ils soient de l'État ou locaux, apportent ainsi une ingénierie foncière au profit de la collectivité qui le souhaite et sont créées en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Les principales différences résident donc dans la procédure de création et d'extension, la gouvernance et l'étendue de leur périmètre.

### **L'action des établissements publics fonciers**

Les EPF-E tiennent **quatre rôles distincts dans les projets**, au fur et à mesure de leur avancée : **le conseil, l'ingénierie et l'expertise** ; **l'acquisition de terrains** (préemption, expropriation, transaction de gré à gré) ; **la remise en état de sites** (démolitions, dépollutions) **et le proto-aménagement**, c'est-à-dire la valorisation transitoire (pré-verdissement par exemple) ou la préparation à l'aménagement ultérieur (remembrements fonciers ou désenclavement) ; **la cession des biens aux porteurs de projets**.

#### **Les EPF sont compétents pour :**

– réaliser ou faire réaliser les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des terrains sur l'ensemble du périmètre de compétence qui est fixé par le décret de création ; – constituer des réserves foncières. Le portage foncier est mené par les EPF-E pour le compte de l'État, des collectivités locales ou toute autre personne publique ayant un projet d'intérêt général.

– créer des filiales et acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions.

#### **Les missions des EPF sont orientées vers :**

– la production de logement, en particulier de logement social ;

– la réhabilitation de l'habitat dégradé : depuis la loi ALUR, ils peuvent se voir confier la coordination des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) ;

– le développement durable, la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et, depuis la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, la lutte contre l'artificialisation des sols et

contre l'étalement urbain ;

– le développement des activités économiques et la politique de protection contre les risques technologiques et naturels.

#### *a. L'extension des EPF-E*

Les établissements publics fonciers de l'État (EPF-E) sont des **opérateurs de l'État spécialisés dans l'action foncière**. Ils **interviennent sur des territoires perçus comme stratégiques par l'État**, sur un périmètre variant de l'échelle régionale à l'échelle départementale.

Si les premiers EPF, dits « EPF historiques » se sont vus accorder des missions portant sur des problématiques précises (grand projet d'aménagement de la Seine avec la création de l'EPBS Normandie en 1968 ou recyclage foncier lié à la crise industrielle pour la création de l'EPF Lorraine en 1973), les EPF créés plus récemment ont rapidement affirmé une vocation plus généraliste.

Au total, 13 EPF d'État ont été créés entre 1968 et 2021, les derniers essentiellement en zone tendue. Leurs territoires de compétences comptent 37 millions d'habitants. Leurs interventions totales annuelles s'élèvent à 245 millions d'euros (M€) de taxe spéciale d'équipement (TSE).

**L'action des EPF se limite au périmètre géographique des collectivités et EPCI membres. Au fur et à mesure que de nouvelles collectivités et EPCI souhaitent les rejoindre, les périmètres d'EPF sont donc amenés à évoluer.** L'extension du territoire de compétence d'un EPF fait l'objet d'une procédure formelle, qui nécessite le recueil de certains avis, et implique une modification de la gouvernance afin d'y assurer la représentation des nouveaux membres <sup>(1)</sup> :

Lorsqu'un EPF-E prévoit de s'étendre sur un territoire déjà inclus dans le périmètre d'un **EPFL créé avant le 26 juin 2013** <sup>(2)</sup>, cette évolution de son périmètre est soumise à l'accord des EPCI à fiscalité propre et des communes non membres d'EPCI concernées par la superposition.

#### *b. L'extension des EPFL*

Les EPFL sont **apparus lors de la loi du 13 juillet 1991** d'orientation pour la ville, mais n'ont pris réellement leur essor qu'avec la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), qui a simplifié et assoupli leur création et leur fonctionnement et a élargi les possibilités d'adhésion, aux régions et aux départements, et d'intervention.

L'EPFL est **créé par arrêté préfectoral au regard des délibérations concordantes des EPCI à fiscalité propre** (ainsi que des communes non membres

---

(1) Articles L. 321-1 et L. 321-2 du code de l'urbanisme dans le cas des EPF d'État, et article L. 324-2-1 dans celui des EPF locaux.

(2) Article L. 321-1 du code de l'urbanisme.

d'un EPCI<sup>(1)</sup>). Fondée sur la demande volontaire des collectivités, y compris les départements et régions concernés, le périmètre d'un EPFL fait l'objet d'extensions géographiques successives au fur et à mesure des demandes d'adhésion des communes ou des EPCI mitoyens intéressés par cet outil foncier. Les organismes HLM et les personnes qualifiées (agences d'urbanisme, chambres consulaires) ne peuvent pas adhérer à l'établissement, mais rien ne s'oppose à ce qu'ils soient associés ou consultés en tant que partenaires extérieurs.

Le droit actuel prévoit que **toute modification du périmètre doit être approuvée par un arrêté du préfet de région**, qui motive son refus au regard des « *données locales relatives aux périmètres existants ou proposés d'établissements publics fonciers ou de schémas de cohérence territoriale et à l'évaluation des besoins fonciers* »<sup>(2)</sup>. La rapporteure de la commission des affaires économiques du Sénat a évoqué des situations dans lesquelles une extension d'un EPFL, portée par les collectivités du territoire, aurait été refusée par le préfet, au motif que l'extension éventuelle, dans le futur, d'un EPF-E actif à proximité était privilégiée.

#### **Contentieux au sujet des périmètres d'EPF**

D'après les réponses faites au rapporteur par les services du ministère de la transition écologique, les seuls contentieux connus portant sur des territoires d'extension sont ceux liés à l'ancien EPF d'État Languedoc-Roussillon sur les territoires de la région Occitanie qui étaient non couverts par un EPFL.

Ces contentieux résultaient des décisions du préfet de la région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées, qui a refusé l'extension de l'EPFL de Montauban aux territoires des communes de Montbartier et de Lacourt-Saint-Pierre et, d'autre part, l'extension de l'EPFL du Tarn (ex-Castres-Mazamet) au territoire de la communauté d'agglomération de l'Albigeois. En parallèle, un contentieux avait été engagé par l'EPFL de Montauban contre le décret d'extension de l'EPF Occitanie au sujet de son périmètre. Le Conseil d'État a confirmé la légalité du décret relatif à l'extension de l'EPF d'État<sup>(3)</sup>.

**La superposition des périmètres d'intervention de deux établissements publics fonciers demeure possible et prévue expressément** par certaines dispositions du code de l'urbanisme. Le code général des impôts prévoit les conditions de perception de la taxe spéciale d'équipement (TSE) en cas de superposition<sup>(4)</sup>. Il donne la priorité à l'établissement qui était présent le premier sur le territoire concerné par la superposition, ainsi que la possibilité aux deux établissements de s'accorder sur des modalités de perception différentes et de définir des modalités de reversement par voie conventionnelle.

---

(1) Aujourd'hui au nombre de quatre sur le territoire : île d'Yeu, île de Bréhat, île de Sein et île d'Ouessant.

(2) Article L. 324-2 du code de l'urbanisme.

(3) Décision du 14 novembre 2018.

(4) Article 1607 bis du code général des impôts.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'article 30 *bis* résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques d'un amendement COM-943 de sa rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR).

### 1) La commission a cherché à limiter l'extension des EPF-E :

– le **b du 1°** vise ainsi à rendre plus difficile une telle extension, en alourdissant la procédure de concertation préalable lorsque l'extension entraînerait une superposition du périmètre d'un EPF-E avec le périmètre existant d'un EPFL. Il prévoit à cet effet que l'ensemble des communes concernées, en plus des EPCI dont elles sont membres, doivent donner leur accord à une telle extension.

– le **a du 1** étend la procédure d'avis des EPCI et communes membres d'un EPFL préalablement à l'extension d'un EPF-E par superposition sur le territoire de l'EPFL en question, qui existe actuellement lorsque l'EPFL a été créé depuis le 26 juin 2013, à l'ensemble des EPFL quelle que soit leur date de création. En effet, la commission du Sénat a considéré que la restriction temporelle de la procédure d'accord préalable, qui ne s'applique qu'aux seuls EPFL créés avant 2013, n'est pas pertinente <sup>(1)</sup>, et que, dès lors qu'un EPFL est actif préalablement sur un territoire, il est souhaitable que les communes et intercommunalités qui ont constitué cet EPFL soient consultées si un EPF-E entend y étendre son champ de compétence.

**2) La commission du Sénat a également souhaité faciliter l'extension des EPFL**, en considérant qu'il n'est pas souhaitable que le préfet soit en mesure de refuser une extension d'EPFL lorsque celle-ci est souhaitée par les collectivités, même lorsqu'un EPF-E existe déjà sur le territoire en question :

– le **a du 2** resserre, dans la démarche d'extension des EPFL, la démarche de prise en considération des EPF déjà existant aux seuls EPFL, en prévoyant que les périmètres existant ou proposés des EPF qui sont pris en compte dans la décision du préfet de région sont ceux des EPFL et non ceux, par exclusion implicite, des EPF-E ;

– le **b du 2°** prévoit expressément que le préfet ne peut fonder son refus d'agréer l'extension du périmètre d'un EPFL sur l'existence à proximité du nouveau périmètre d'un EPF-E.

## 3. Les modifications apportées par la commission

La commission a considéré que cet article adopté par le Sénat, précisant l'articulation entre l'action et les périmètres respectifs des EPF-E et des EPFL, est utile pour les élus.

---

(1) Deux nouveaux EPFL ont vu le jour depuis 2013 : l'EPFL Mayenne-Sarthe et l'EPFL Tours Val de Loire.

Néanmoins, l'article adopté au Sénat prévoit un accord de toutes les communes membres de l'EPFL, même lorsque l'avis conforme de l'EPCI dont elles sont membres est requis, en cas de superposition avec le périmètre d'un EPF-E.

La commission, estimant que cette procédure conduit à une complexification de la procédure actuelle qui est contraire à l'esprit du projet de loi, a adopté un **retour à la rédaction actuelle de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme**, qui ne rencontre d'ailleurs actuellement aucune difficulté à s'appliquer.

\*  
\* \*

*Article 30 ter*

(art. L. 324-2-1 et L. 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 EPFL**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la  
commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à des coordinations juridiques en ce qui concerne l'adhésion des intercommunalités non dotées d'un programme local de l'habitat à un établissement public foncier local (EPFL).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 55 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a élargi le champ des intercommunalités pouvant adhérer à un EPFL.

➤ **La position de la commission**

Adopté sans modification.

**1. L'état du droit**

L'article 55 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a **élargi le champ des établissements**

## **de coopération intercommunale (EPCI) pouvant adhérer à un établissement public foncier local (EPFL).**

Préalablement à la loi ELAN, seuls les EPCI dotés de la compétence en matière de programme local de l'habitat (PLH), ainsi que les communes non membres de l'un de ces établissements, pouvaient solliciter l'extension à leur territoire du périmètre de l'EPFL. La loi a modifié l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme, qui définit les conditions de création d'un EPFL, pour **donner la possibilité à tous les EPCI à fiscalité propre** de rejoindre un EPFL, dans un objectif de meilleure couverture du territoire français.

**Toutefois, l'élargissement opéré à l'article L. 324-2 n'a pas été répercuté dans les autres dispositions législatives du code de l'urbanisme relatives au périmètre des EPFL <sup>(1)</sup>.**

### **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

L'article 30 *ter* résulte de l'adoption par la commission des affaires économiques de l'amendement COM-944 de sa rapporteure, Mme Dominique Estrosi-Sassone (LR).

Cet article a permis de procéder à des **coordinations juridiques** au sein des deux articles mentionnés plus haut afin d'assurer la portée de ces dispositions relatives aux EPFL en faisant disparaître le critère restrictif de compétence intercommunale en matière de PLH.

### **3. La position de la commission**

La commission des affaires économiques n'a pas modifié l'article 30 *ter*.

\*

\* \*

---

(1) Ainsi, l'article L. 324-2-1 B (maintien de l'EPFL en cas de fusion d'EPCI ou de communes) fait toujours mention des EPCI dotés de la compétence en matière de PLH, tout comme l'article L. 324-2-1 C (fusion d'EPCI ou de communes dont certains ne sont pas compétents).

*Article 30 quater*

(art. L. 213-9 et L. 213-11 du code de l'urbanisme ; art. L. 145-46-1 du code de commerce)

**Exclusion des biens préemptés du droit de préférence**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires économiques.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par la commission des affaires économiques du Sénat, exclut les biens adossés à un droit de préemption urbain du droit de préférence dont dispose le locataire en cas de cession. Il vise à faciliter la maîtrise foncière des établissements publics de coopération intercommunale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 145-46-1 du code de commerce a été créé par l'article 14 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Il garantit un droit de préférence au locataire d'un bail commercial.

➤ **La position de la commission**

Adopté sans modification.

**1. L'état du droit**

***a. Le droit de préemption urbain***

Selon les dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l'urbanisme, **les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents peuvent exercer, dans certaines conditions, un droit de préemption sur la vente de biens immobiliers.** Le droit de préemption permet à son titulaire d'acquérir prioritairement le bien lorsque le propriétaire choisit de l'aliéner. L'exercice du droit de préemption fait échec au transfert de propriété initialement prévu.

Le droit de préemption permet aux collectivités territoriales de disposer d'un outil moins contraignant que l'expropriation afin de garder une maîtrise du foncier.

*(Pour davantage de précisions sur les droits de préemption, se référer au commentaire de l'article 19 bis).*

### ***b. Le droit de préférence du locataire***

L'article L. 145-46-1 du code de commerce **accorde un droit de préférence au locataire d'un local à usage commercial ou artisanal** lorsque le propriétaire décide de vendre son bien. Ce dernier a l'obligation de notifier au locataire sa décision. Celui-ci peut alors, sous un délai d'un mois, acquérir le local dans les mêmes conditions que celles prévues initialement.

Les dispositions du code de l'urbanisme et du code de commerce donnent un droit de priorité à deux personnes juridiques différentes. **En l'absence de précisions législatives, il n'est pas possible d'établir une hiérarchie dans l'exercice du droit de préemption de la collectivité et du droit de préférence du locataire lorsque ceux-ci entre en concurrence.** Si l'article L. 145-46-1 du code de commerce prévoit effectivement des limitations au droit de préférence lors de ventes d'ensemble, le cas du droit de préemption n'est pas évoqué.

Par un arrêt récent <sup>(1)</sup>, la Cour de cassation a considéré que, au regard de l'article L. 145-46-1 du code de commerce, le droit de préférence du locataire a valeur de disposition d'ordre public et que son non-respect entraîne la nullité de la cession.

Cette difficulté d'agencement normatif réduit la compétence de préemption des communes et EPCI et peut nuire à la réalisation de projets d'aménagements et de construction.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Par un amendement <sup>(2)</sup>, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté la création d'un article additionnel qui **exclut les biens faisant l'objet d'un droit de préemption du champ d'application du droit de préférence du locataire.**

Il est ajouté, au dernier alinéa de l'article 145-46-1 du code de commerce, une phrase qui précise que les dispositions dudit article ne sont pas applicables lorsqu'il est fait application du droit de préemption sur le bien. Concomitamment, deux alinéas sont insérés aux article L. 213-9 et L. 213-11 du code de l'urbanisme afin de préciser l'inapplicabilité du droit de préférence lors de l'exercice du droit de préemption.

**Cette décision établit donc une hiérarchie entre le droit de préemption et le droit de préférence, au profit des collectivités.** Une telle clarification contribue à l'effectivité de la compétence de préemption des communes et EPCI et au déroulement de leurs projets, et votre rapporteur vous propose donc de la conserver.

---

(1) Arrêt n° 637 du 28 juin 2018 de la troisième chambre civile de la Cour de cassation

(2) Amendement COM-330 de M. Daniel Salmon (EST)

### 3. La position de la commission

La commission des affaires économiques n'a pas modifié l'article 30 *quater*.

\*

\* \*

## 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*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article transforme le conseil de surveillance des agences régionales de santé (ARS) en conseil d'administration, en modifiant sa composition et ses missions, dans le but de faire une plus grande place aux élus locaux dans la conduite des politiques de santé à l'échelle des territoires. Pour l'essentiel, il installe auprès du président du conseil – le préfet de région – trois vice-présidents désignés, pour deux d'entre eux, parmi les représentants des collectivités territoriales, et charge ledit conseil de fixer, sur proposition du directeur général, les grandes orientations des décisions prises par l'agence en ce qui concerne la conclusion et l'exécution des conventions avec les collectivités territoriales pour la mise en œuvre du projet régional de santé (PRS).

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les règles encadrant la composition du conseil de surveillance des ARS sont issues de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi « HPST »). Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-30 du 12 janvier 2017 relative à l'égal accès des femmes

et des hommes au sein des conseils d'administration et des conseils de surveillance des établissements et organismes mentionnés aux articles L. 1142-22, L. 1222-1, L. 1413-1, L. 1418-1, L. 1431-1 et L. 5311-1 du code de la santé publique, la composition du conseil doit tendre vers la parité entre les femmes et les hommes.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a substantiellement modifié cet article afin de donner aux élus davantage de poids au sein du conseil d'administration et de confier à celui-ci des prérogatives plus étendues. Il a notamment souhaité que la présidence soit partagée entre le préfet de région et le président du conseil régional, que tous les membres disposent du même nombre de voix et qu'il lui revienne d'approuver le PRS plutôt que d'émettre un avis sur ce dernier.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a partiellement rétabli l'article dans sa rédaction initiale. Elle a supprimé les dispositions prévoyant que le président du conseil régional coprésiderait le conseil d'administration et qu'il serait composé à parts égales de représentants des différents collèges. Elle a également tenu à ce que le PRS continue de lui être soumis pour avis et non pour approbation. Elle a cependant souhaité que trois vice-présidents désignés par les représentants des collectivités territoriales, plutôt que deux, assistent le préfet.

**1. Les agences régionales de santé (ARS), structures au périmètre d'action étendu, apparaissent trop éloignées du terrain**

***a. Le pilotage de la politique de santé publique et la régulation de l'offre de santé : les deux grandes missions des ARS***

Créées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi « HPST »), les agences régionales de santé (ARS) sont chargées, aux termes de l'article L. 1431-1 du code de la santé publique, « *de définir et de mettre en œuvre un ensemble coordonné de programmes et d'actions concourant à la réalisation, à l'échelon régional et infrarégional* :

« *– des objectifs de la politique nationale de santé définie à l'article L. 1411-1 du [même] code ;*

*– des principes de l'action sociale et médico-sociale énoncés aux articles L. 116-1 et L. 116-2 du code de l'action sociale et des familles* <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par

– des principes fondamentaux affirmés au I de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. <sup>(1)</sup> »

Elles contribuent, de surcroît, au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

De manière concrète, elles remplissent un nombre considérable de missions, mentionnées à l'article L. 1431-2 du code de la santé publique, regroupées autour de deux principaux axes :

– la **mise en œuvre, à l'échelon régional, de la politique de santé définie en application des articles L. 1411-1 et L. 1411-1-1 du même code**, en liaison avec les autorités compétentes dans les domaines de la santé au travail, de la santé scolaire et universitaire et de la protection maternelle et infantile, et du **protocole prévu à l'article L. 6147-11 dudit code**, qui définit les relations et les engagements réciproques des ministères de la défense, d'une part, de la santé, de la sécurité sociale et du budget, d'autre part, dans le but de mieux répondre aux besoins de santé de la population ;

– la **régulation, l'orientation et l'organisation**, notamment en concertation avec les professionnels de santé et les acteurs de la promotion de la santé, **de l'offre de services de santé**, de manière à répondre aux besoins en matière de prévention, de promotion de la santé, de soins et de services médico-sociaux, aux besoins spécifiques de la défense et à garantir l'efficacité du système de santé.

Le caractère abondant des prérogatives dévolues aux ARS, « mégastructures au périmètre d'action considérable » <sup>(2)</sup> pour reprendre les termes employés par nos collègues Agnès Firmin Le Bodo et Jean-Carles Grelier, s'explique par le choix fait par le législateur de l'époque de confier à une structure unique des compétences alors exercées par plusieurs entités (agences régionales de l'hospitalisation (ARH), unions régionales des caisses d'assurance maladie

---

l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1. »

*Article L. 116-2 du code de l'action sociale et des familles* : « L'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire. »

(1) « La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de la prise en charge des frais de santé assurée par la sécurité sociale.

« La protection contre le risque et les conséquences de la maladie est assurée à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé. Chacun contribue, en fonction de ses ressources, au financement de cette protection. L'État, qui définit les objectifs de la politique de santé publique, garantit l'accès effectif des assurés aux soins sur l'ensemble du territoire.

« En partenariat avec les organisations représentatives des professionnels de santé et les associations agréées en application de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique, les organismes gestionnaires des régimes d'assurance maladie concourent, dans les conditions prévues à l'article L. 1411-2 du même code, à la mise en œuvre de la politique nationale de santé définie par l'État.

« Chacun contribue, pour sa part, au bon usage des ressources consacrées par la Nation à l'assurance maladie. »

(2) *Rapport d'information (n° 4267, XV<sup>e</sup> législature) présenté par Mme Agnès Firmin Le Bodo et M. Jean-Carles Grelier en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur les agences régionales de santé, juin 2021, p. 13.*

(URCAM), missions régionales de santé (MRS), groupements régionaux de santé publique (GRSP), etc.), l'« *enchevêtrement des compétences* », l'« *éclatement institutionnel* » et le « *cloisonnement des acteurs* », dénoncés par M. Philippe Ritter dans un rapport remis à la ministre de la santé en janvier 2008, plaidant en faveur de la mise en place d'un « *pilotage unifié du système territorial de santé* » <sup>(1)</sup>.

**b. La gouvernance des ARS : un édifice qui repose sur deux piliers**

Établissements publics de l'État à caractère administratif, placées sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées, les ARS sont dirigées par un directeur général et sont dotées d'un conseil de surveillance <sup>(2)</sup>.

• Le **directeur général** dispose de prérogatives étendues, énumérées à l'article L. 1432-2 du code de la santé publique, qui font de lui la pierre angulaire du système de gouvernance. Ainsi, il lui appartient notamment :

– d'**exercer**, au nom de l'État, **les compétences mentionnées à l'article L. 1431-2 du même code** (voir *supra*) qui ne sont pas attribuées à une autre autorité ;

– d'**arrêter le projet régional de santé (PRS) mentionné à l'article L. 1434-1 dudit code** et, après concertation avec les caisses locales d'assurance maladie et les organismes complémentaires d'assurance maladie, **le plan pluriannuel régional de gestion du risque prévu à l'article L. 182-2-1-1 du code de la sécurité sociale** ;

**Le projet régional de santé**

Le projet régional de santé (PRS) définit, en cohérence avec la stratégie nationale de santé et dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, les objectifs pluriannuels de l'agence régionale de santé (ARS) dans ses domaines de compétences, ainsi que les mesures tendant à les atteindre.

Il est arrêté par le directeur général de l'ARS, après avis de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, des conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, du préfet de région et des collectivités territoriales de la région.

Il est constitué :

1° D'un cadre d'orientation stratégique, qui détermine des objectifs généraux et les résultats attendus à dix ans ;

2° D'un schéma régional de santé, établi pour cinq ans sur la base d'une évaluation des besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux et qui détermine, pour l'ensemble de l'offre de soins et de services de santé, y compris en matière de prévention, de promotion de la santé et d'accompagnement médico-social, des prévisions d'évolution et des objectifs opérationnels ;

(1) Rapport sur la création des Agences régionales de santé (ARS), présenté à la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports par M. Philippe Ritter, janvier 2008, p. 1.

(2) Premier et deuxième alinéas de l'article L. 1432-1 du code de la santé publique.

3° D'un programme régional relatif à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies.

Outil stratégique unifié de la politique régionale de santé, le PRS doit répondre à plusieurs enjeux : réduire les inégalités sociales et territoriales en matière de santé ; améliorer l'accès des personnes les plus démunies à la prévention et aux soins ; renforcer la coordination, la qualité, la sécurité, la continuité et la pertinence des prises en charge sanitaires et médico-sociales ; organiser les parcours de santé, etc.

Dans les territoires frontaliers et les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le PRS organise, lorsqu'un accord cadre international le permet, la coopération sanitaire et médico-sociale avec les autorités du pays voisin.

– de **conclure avec les collectivités territoriales**, pour le compte de l'État, **des conventions pour le déploiement de programmes de santé publique** <sup>(1)</sup>, tels que les programmes de dépistage des cancers ;

– de **préparer et d'exécuter**, en tant qu'ordonnateur, **le budget de l'agence et d'arrêter le compte financier**.

Au moins deux fois par an, il rend compte au conseil de surveillance (voir *infra*) de la mise en œuvre de la politique régionale de santé et de la gestion de l'agence. Au moins une fois par an, il rend compte à la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (voir *infra*) de la mise en œuvre de la politique régionale de santé et l'informe des suites qui ont été données à ses avis. Dans les deux cas, les communications sont rendues publiques.

Le directeur général est nommé par décret du Président de la République sur le rapport du Premier ministre et du ministre des solidarités et de la santé.

• Le **conseil de surveillance**, réuni au moins deux fois par an, est, sur le fondement du I de l'article L. 1432-3 du code de la santé publique, chargé :

– d'**approuver le budget et le budget annexe de l'agence** (consacré notamment à la gestion des crédits du fonds d'intervention régional (FIR)), sur proposition du directeur général, ainsi que **le compte financier**. Il peut rejeter le budget et le budget annexe à la majorité des deux tiers des voix des membres présents ou représentés <sup>(2)</sup> mais, compte tenu du poids relatif des voix des représentants de l'État dans le total des voix (voir *infra*), cette disposition revêt une portée largement théorique.

---

(1) Ces conventions sont prévues aux articles L. 1423-2 et L. 3111-11 du code de la santé publique.

(2) I de l'article L. 1432-3 et article R. 1432-56 du code de la santé publique.

### **Le fonds d'intervention régional (FIR)**

Le FIR a vu le jour le 1<sup>er</sup> mars 2012.

Aux termes de l'article L. 1435-8 du code de la santé publique, son action est orientée autour de cinq axes. Il a pour mission de financer, sur décision des agences régionales de santé, des actions, des expérimentations et, le cas échéant, des structures concourant :

1° À la promotion de la santé et à la prévention des maladies, des traumatismes, du handicap et de la perte d'autonomie ;

2° À l'organisation et à la promotion de parcours de santé coordonnés ainsi qu'à la qualité et à la sécurité de l'offre sanitaire et médico-sociale ;

3° À la permanence des soins et à la répartition des professionnels et des structures de santé sur le territoire ;

4° À l'efficacité des structures sanitaires et médico-sociales et à l'amélioration des conditions de travail de leurs personnels ;

5° Au développement de la démocratie sanitaire.

Aux termes de l'article L. 1435-9 du même code, ses ressources sont constituées par :

– une dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie dont le montant est fixé chaque année par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, en fonction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

– le cas échéant, une dotation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;

– le cas échéant, toute autre dotation ou subvention prévue par des dispositions législatives ou réglementaires.

Depuis 2015, un mécanisme de péréquation – qui s'applique à 60 % du total des crédits du FIR – a été mis en place afin que les dotations soient mieux adaptées aux besoins de santé régionaux.

En 2019, le montant des dépenses réalisées par les ARS par l'intermédiaire du FIR s'élevait à près de 3,7 milliards d'euros. Deux actions représentent plus du tiers des montants liquidés : la permanence des soins en établissements de santé (700 millions d'euros environ) et les aides à l'investissement, hors plans nationaux (540 millions d'euros).

Pour remplir les missions susmentionnées, il se voit remettre par le directeur général, chaque année, un état financier retraçant, pour l'exercice, l'ensemble des charges de l'État, des régimes d'assurance maladie et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie relatives à la politique de santé et aux services de soins et médico-sociaux dans le ressort de l'ARS concernée. Il est aussi destinataire d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé placés sous administration provisoire ;

– **d'émettre un avis**, à la majorité simple, sur **le PRS, le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) de l'agence**, et, au moins une fois par an, les **résultats de l'action** de cette dernière.

Présidé par le **préfet de région**, le conseil de surveillance est composé de plusieurs collèges et, de façon détaillée <sup>(1)</sup>, de :

– **trois représentants de l'État** : le recteur de région académique ou son représentant ; le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ou, le cas échéant, le directeur régional et départemental de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ou leur représentant ; un préfet de département ou un chef des services déconcentrés de l'État désigné par le préfet de région ou son représentant <sup>(2)</sup> ;

– **neuf membres des conseils ou conseils d'administration des organismes locaux d'assurance maladie** : cinq membres des conseils des organismes locaux d'assurance maladie relevant du régime général désignés par les représentants nationaux des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel et trois membres des mêmes conseils désignés par les représentants nationaux des organisations d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ; le président de la caisse régionale de mutualité sociale agricole ou le président d'une des caisses situées dans le ressort de l'ARS ;

– **quatre ou cinq représentants des collectivités territoriales**, dont : un conseiller régional désigné par le président du conseil régional et, en Corse, deux conseillers à l'assemblée de Corse, désignés par cette assemblée ; trois conseillers départementaux pour les régions comprenant de neuf à treize départements et deux conseillers pour les autres régions, désignés par l'Assemblée des départements de France et, en Corse, un conseiller exécutif, désigné par le président du conseil exécutif ; le maire d'une commune ou le président d'un groupement de communes désigné par l'Association des maires de France ;

– **trois représentants d'associations de patients, de personnes âgées et de personnes handicapées**, désignés par le collège de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie réunissant les associations œuvrant dans les domaines de compétences de l'ARS : un représentant d'une association de patients œuvrant dans le domaine de la qualité des soins et de la prise en charge des malades et agréée au niveau national ou régional ; un représentant d'une association œuvrant en faveur des personnes handicapées ; un représentant d'une association œuvrant en faveur des personnes âgées ;

– **quatre personnalités qualifiées dans les domaines de compétence de l'agence**, désignées par les ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées.

---

(1) I de l'article L. 1432-3 et I et IV de l'article D. 1432-15 du code de la santé publique.

(2) Pour la région Île-de-France, à ces trois représentants s'ajoute le préfet de police ou son représentant.

Tous ces membres ont **voix délibérative** mais leurs voix ne pèsent pas toutes le même poids : les représentants de l'État disposent chacun de trois voix, à l'instar du président, dont la voix est prépondérante, quand les autres membres ne disposent que d'une seule voix chacun <sup>(1)</sup>. Les premiers « *cumulent donc, selon les configurations régionales, entre 12 et 15 voix sur un total de 32 à 36 voix* », suivant les calculs réalisés par le rapporteur désigné par la commission des affaires sociales du Sénat <sup>(2)</sup>.

Au demeurant, siègent avec **voix consultative** deux représentants du personnel élus par leurs pairs de même que le directeur de l'agence. Du reste, peuvent participer aux travaux du conseil de surveillance, avec voix consultative également, l'agent comptable, le directeur régional des finances publiques ou, pour la région Île-de-France, le contrôleur budgétaire et comptable du ministère chargé de la santé et le président de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie <sup>(3)</sup>.

On notera que la personne qui se trouve dans l'une des situations mentionnées au II de l'article L. 1432-3 ne peut être membre dudit conseil. Nul ne peut en effet y siéger :

- à plus d'un titre ;
- s'il encourt l'incapacité prévue à l'article L. 6 du code électoral, soit l'interdiction du droit de vote et d'élection ;
- s'il est salarié de l'agence <sup>(4)</sup> ;
- s'il a, personnellement ou par l'intermédiaire de son conjoint, des liens ou intérêts directs ou indirects dans une personne morale relevant de la compétence de l'agence <sup>(5)</sup> ;
- s'il exerce des responsabilités dans une entreprise qui bénéficie d'un concours financier de la part de l'agence ou qui participe à la prestation de travaux, de fournitures ou de services ou à l'exécution de contrats d'assurance, de bail ou de location ;
- s'il perçoit, à quelque titre que ce soit, des honoraires de la part de l'agence.

---

(1) Article D. 1432-22 du code de la santé publique.

(2) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) présenté par M. Alain Milon au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, juin 2021, p. 12.

(3) Article D. 1432-16 du code de la santé publique.

(4) Cette incompatibilité ne peut pas être opposée aux personnes siégeant au conseil de surveillance avec voix consultative.

(5) Cette incompatibilité ne peut pas être opposée aux représentants des usagers.

Enfin, la composition du conseil de surveillance est soumise au respect de la règle de la **parité entre les femmes et les hommes**, en vertu du III de l'article L. 1432-3.

• Quatre instances sont, par ailleurs, constituées auprès de chaque ARS, en application de l'article L. 1432-1 du code de la santé publique.

Il s'agit, en premier lieu, de la **conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA)**, chargée de participer par ses avis à la définition des objectifs et des actions de l'agence dans ses domaines de compétences. L'article L. 1432-4 du même code lui confie le soin :

– de faire toute proposition au directeur général de l'ARS sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de santé dans la région et sur les territoires ;

– d'émettre un avis sur le PRS ;

– d'organiser l'expression des représentants des usagers du système de santé ;

– de procéder, en lien notamment avec les conseils territoriaux de santé, à l'évaluation, d'une part, des conditions dans lesquelles sont appliqués et respectés les droits des personnes malades et des usagers du système de santé et, d'autre part, de la qualité des prises en charge et des accompagnements ;

– d'organiser le débat public sur les questions de santé de son choix.

Il s'agit, en second lieu, des **trois commissions de coordination des politiques publiques de santé**, qui sont compétentes pour coordonner les actions déterminées et conduites par leurs membres, respectivement :

– dans les domaines de la prévention et de la promotion de la santé, de la santé scolaire, de la santé au travail et de la protection maternelle et infantile ;

– dans le domaine des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux ;

– dans le domaine de l'organisation territoriale des soins.

Des représentants des collectivités territoriales siègent à la fois à la CRSA et dans les trois commissions de coordination des politiques publiques de santé.

## 2. Réformer la gouvernance des ARS en donnant plus de poids aux élus locaux : un objectif consensuel

À l'occasion du Ségur de la santé, le ministre des solidarités et de la santé s'était engagé, au nom du Gouvernement, à **faire évoluer l'organisation et le fonctionnement des ARS** dans le sens d'un renforcement du dialogue avec les élus et d'une augmentation des moyens des agences afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs missions.

### MESURE 33

#### ÉVOLUTION DES ARS : RENFORCER LE NIVEAU DÉPARTEMENTAL ET L'ASSOCIATION DES ÉLUS

- **Renforcer le dialogue territorial avec les élus** en développant la présence des ARS à l'échelon départemental et en créant un conseil d'administration des ARS avec davantage de place destinées aux élus.
- **Redonner aux ARS les moyens pour exercer leurs missions** et renforcer leur capacité d'accompagnement de projet.

Source : Les conclusions du Ségur de la santé, dossier de presse, juillet 2020, p. 44.

Cette ambition, dont le bien-fondé est apparu avec d'autant plus d'évidence au fur et à mesure qu'étaient tirés les enseignements de la gestion de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de covid-19, a trouvé une traduction concrète dans le projet de loi dit « 4D », devenu « 3DS ». À l'appui de son choix de légiférer sur le sujet, le Gouvernement livrait, dans l'étude d'impact accompagnant le texte, les explications suivantes : « *La crise sanitaire a montré le rôle clé des ARS pour l'organisation de la réponse sanitaire sur les territoires. Elle a également modifié profondément les attentes à leur égard. Elle a interrogé la coordination des différents acteurs pour agir dans l'urgence et a souligné la nécessité de placer les ARS en plus grande proximité des territoires et de renforcer l'association des élus locaux à la conduite des politiques de santé dans les territoires.* »<sup>(1)</sup>

Cet ensemble de constats fait l'objet d'un large consensus, les propos tenus par les personnes entendues par le rapporteur l'ayant une fois encore démontré, et le principe de la réforme de la gouvernance des ARS, en particulier, semble aujourd'hui admis. Cela est heureux car **cette réforme répond de toute évidence à une réelle attente du côté des élus locaux, soucieux de se voir reconnaître une place plus importante au conseil de surveillance de l'agence compétente sur leur territoire**. C'est ce qui ressort très clairement des conclusions des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur le présent projet de loi mais aussi de ceux de la MECSS de l'Assemblée nationale sur les ARS, la montée en puissance du rôle des élus locaux dans le système de gouvernance étant présentée comme l'un des remèdes devant permettre aux agences de « *renouer avec la proximité* » au lendemain d'une crise qui a révélé le « *sentiment d'éloignement croissant [de ces agences] du terrain, sentiment nourri*

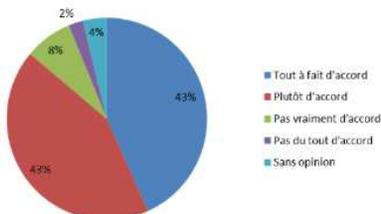
---

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 294.

par la relégation au second plan de l'échelon départemental (...) et démultiplié par la création des " grandes régions " » <sup>(1)</sup>.

**FAUT-IL RENFORCER LE POIDS DES ÉLUS DANS LES ARS ?  
LES RÉPONSES ISSUES D'UN SONDAGE RÉALISÉ PAR LE SÉNAT**

Tout à fait d'accord	1394	43%
Plutôt d'accord	1381	43%
Pas vraiment d'accord	248	8%
Pas du tout d'accord	75	2%
Sans opinion	125	4%
Total	3223	



Source : Rapport d'information (n° 640, session ordinaire de 2020-2021) de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur le projet de loi 4D : les attentes des élus locaux en matière d'efficacité de l'action publique, mai 2021, p. 21.

Le rapporteur en est convaincu, la solution retenue par le projet de loi constitue l'une des conditions d'une plus grande implication des élus locaux dans la mise en œuvre des politiques de santé à l'échelle des territoires, implication dont la nécessité ne fait guère de doute.

### 3. Le dispositif proposé

Le présent article, dans sa rédaction initiale, fait évoluer le cadre juridique de la gouvernance des ARS sans bouleverser l'équilibre actuel.

D'abord, il rebaptise le « conseil de surveillance » « conseil d'administration » (1°, 2°, a du 3° et 4°).

Ensuite, et surtout, il modifie sa composition et ses missions.

En premier lieu, il prévoit que son président, le préfet de région, sera désormais assisté de **trois vice-présidents, dont deux seront désignés parmi les représentants des collectivités territoriales (b du 3°)**, contre un actuellement, élu parmi les représentants des organismes locaux d'assurance maladie <sup>(2)</sup>.

En deuxième lieu, il lui confie une mission supplémentaire consistant à fixer, sur proposition du directeur général, « *les grandes orientations de la politique menée par l'agence en ce qui concerne la conclusion et l'exécution de conventions avec les collectivités territoriales pour la mise en œuvre du projet régional de santé* » (c du 3°). Ce choix s'inscrit dans la perspective de la promotion d'une politique contractuelle ambitieuse pour les ARS, s'appuyant notamment sur le déploiement des contrats locaux de santé (CLS) qui devraient couvrir l'ensemble du territoire d'ici deux à trois ans.

(1) Rapport d'information (n° 4267, XV<sup>e</sup> législature) précité, p. 13.

(2) Article D. 1432-21 du code de la santé publique.

En troisième et dernier lieu, il prévoit que le conseil se verra transmettre, par le directeur général, deux nouveaux rapports chaque année :

– le premier portera sur les conventions évoquées plus haut (**c** du **3°**) ;

– le second portera sur les actions financées par le budget annexe de l'agence, soit, pour l'essentiel, sur les dépenses du FIR (**d** du **3°**). Ce rapport aura le mérite d'informer utilement les membres du conseil d'administration à l'approche de l'examen du budget annexe de l'année suivante.

#### 4. Les modifications apportées par le Sénat

##### a. En commission

D'après le rapporteur pour avis désigné par la commission des affaires sociales du Sénat, M. Alain Milon, l'article 31 engage, dans sa rédaction initiale, « *une évolution limitée du rôle comme de la composition des conseils de surveillance des ARS* »<sup>(1)</sup>. Aussi la commission a-t-elle adopté un certain nombre d'amendements modifiant substantiellement le dispositif proposé par le Gouvernement.

- La montée en puissance du poids des élus locaux au sein du conseil d'administration

Sur proposition du rapporteur pour avis, du rapporteur pour avis désigné par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de plusieurs autres sénateurs, la commission des affaires sociales a fait le choix de **confier la présidence du futur conseil d'administration conjointement au préfet de région et au président du conseil régional** (ou à son représentant), de telle sorte, selon elle, que le nouvel équilibre traduise mieux le « *cadre de partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales en matière de santé* »<sup>(2)</sup> (**b** du **3°**). Elle a préféré cette solution à celle retenue à l'origine dans le projet de loi, à savoir la désignation de trois vice-présidents, choisis pour deux d'entre eux parmi les représentants des collectivités territoriales, pour assister le président du conseil.

Elle s'est également attachée, sur proposition du rapporteur pour avis, à renforcer le poids des élus au sein dudit conseil et a prévu, à cette fin, qu'ils disposeraient chacun du **même nombre de voix que chaque représentant de l'État** (**a ter**) du **3°**).

Elle a, en outre, adopté des amendements identiques, portés notamment par le rapporteur pour avis, prévoyant que siègeraient au sein du collège des élus **des représentants des groupements de collectivités**, au motif que les structures

---

(1) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité, p. 17.

(2) Ibidem, p. 18.

intercommunales sont, elles aussi, impliquées dans la politique de santé et l'élaboration des CLS (*a bis*) du 3°).

- La reconnaissance de nouvelles attributions au conseil d'administration

À l'initiative du rapporteur pour avis, la commission des affaires sociales a adopté un amendement ayant pour objet d'accorder au futur conseil d'administration un rôle nouveau dans la conduite de l'action des ARS. Concrètement, il lui reviendrait dorénavant :

– d'**approuver le PRS**, selon des modalités déterminées par voie réglementaire, plutôt que d'émettre un avis sur celui-ci, avant qu'il ne soit arrêté par le directeur général (*1° bis* et *b bis*) du 3°) ;

– de **se saisir**, s'il l'estimait nécessaire, de **toute question entrant dans le champ de compétences de l'agence (b bis)** du 3°).

À l'initiative de M. Dominique Théophile et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, la commission a, par ailleurs, adopté un amendement reconnaissant le principe de la contractualisation des ARS avec les groupements de collectivités pour la mise en œuvre du PRS (*c*) du 3°), contractualisation qui existe déjà dans les faits.

- Le renvoi à un décret de la définition des missions des délégations départementales des ARS

Sur proposition de M. Bernard Jomier et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et aux fins de « *développer la démocratie sanitaire dans les territoires* »<sup>(1)</sup>, la commission des affaires sociales a adopté un amendement renvoyant à un décret le soin de définir les missions des délégations départementales des ARS, après consultation des associations représentatives d'élus locaux.

### ***b. En séance publique***

À l'occasion de l'examen du texte en séance publique, les sénateurs ont apporté deux nouvelles modifications à l'article 31, avec le soutien de la commission des affaires sociales mais contre l'avis du Gouvernement dans les deux cas.

En premier lieu, ils ont adopté un amendement de M. Bernard Jomier et des membres de son groupe proposant que soit franchie une nouvelle étape dans le processus de remodelage de la physionomie du conseil d'administration par le biais de la modification du poids respectif des représentants de ses différents collègues. Ainsi, aux termes de la solution retenue par le Sénat, le conseil serait composé à **parts égales** de représentants de l'État, de membres des conseils et conseils d'administration des organismes locaux d'assurance maladie, de représentants des collectivités territoriales et de représentants des usagers, de telle sorte que serait

---

(1) Exposé sommaire de l'amendement COM-815.

assurée « une meilleure représentation des différentes parties prenantes de la politique de santé à l'échelle régionale » <sup>(1)</sup> (aa) du 3<sup>o</sup>). En outre, **aucun membre ne pourrait plus disposer de plus d'une voix (a ter) du 3<sup>o</sup>**.

En second lieu, ils ont adopté un amendement présenté par les rapporteurs désignés par la commission des lois visant à ce que le futur conseil d'administration de l'agence de santé de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, qui exerce, dans ces territoires, les compétences dévolues aux ARS, soit co-présidé par le **représentant de l'État en Guadeloupe** – qui le préside seul actuellement <sup>(2)</sup> – et le **président du conseil régional de la collectivité** (ou son représentant).

## 5. La position de la commission

La commission des affaires sociales a en partie rétabli les dispositions initiales de l'article au motif que certaines des évolutions souhaitées par les sénateurs bouleverseraient inopportunément les équilibres des forces en présence au sein du conseil d'administration et remettraient en cause les fondements mêmes de l'organisation de la politique sanitaire de notre pays.

### • La place des élus locaux au conseil d'administration

Sur proposition du rapporteur et de Mme Véronique Hammerer et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche (LaREM), la commission a, en premier lieu, **refusé que la présidence du conseil soit partagée entre le préfet de région et le président du conseil régional**. Elle a, en effet, considéré que la présidence devait rester l'apanage du premier afin que soit garantie la cohérence de l'action de l'ensemble des services et opérateurs de l'État et que soit écarté le risque d'un éventuel blocage dans le fonctionnement de l'agence en cas de désaccord entre les deux parties. Elle a, du reste, fait valoir que la région ne disposait pas de compétences en matière sanitaire qui justifieraient que son président copréside le conseil d'administration.

Néanmoins, soucieuse de faire aux élus locaux plus de place dans le système de gouvernance des ARS, la commission a tenu à aller plus loin que le texte d'origine et a **porté le nombre de vice-présidents du conseil désignés parmi les représentants des collectivités territoriales de deux à trois**, de telle sorte qu'un élu communal, un élu départemental et un élu régional puissent disposer d'un siège à la vice-présidence et, *in fine*, que les représentants des territoires pèsent davantage sur les orientations des politiques conduites par les agences.

Sur proposition du rapporteur, la commission a, en second lieu, jugé **inopportun que soit maintenue la précision suivant laquelle le conseil d'administration serait composé à parts égales de représentants des différents collèges**. Elle a estimé préférable que le cadre juridique en vigueur conserve une dose suffisante de souplesse et a, sur le fond, suivi le raisonnement du rapporteur

---

(1) Exposé sommaire de l'amendement 1553.

(2) Article L. 1442-2 du code de la santé publique.

sur le fait qu'une telle précision revenait à mettre en cause de manière infondée le caractère légitime de la représentation majoritaire au conseil de l'État, alors même que *la politique sanitaire relève de sa compétence*.

- Les attributions du conseil d'administration

Sur proposition du rapporteur également, la commission a **refusé que le conseil approuve le PRS** et a considéré qu'il devait continuer de **rendre un avis sur celui-ci**. Parce qu'il est l'outil stratégique de la politique de santé déclinée à l'échelon régional, *politique régalienn*e, parce qu'il constitue le cadre de référence de l'action de l'ARS, elle-même chargée par la loi de définir et de mettre en œuvre un ensemble coordonné de programmes et d'actions concourant à la réalisation des objectifs de la politique nationale de santé, le PRS *doit* être arrêté par le directeur général compte tenu des prérogatives qu'il tient de la loi. Au demeurant, le rapporteur a fait valoir que le PRS faisait déjà l'objet d'un certain nombre de consultations préalables auprès de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, des conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, du préfet de région et des collectivités territoriales de la région.

La commission a, par ailleurs, adopté un amendement de Mme Jeanine Dubié (Libertés et territoires), modifié par un sous-amendement de clarification rédactionnelle du rapporteur, proposant que soit confiée au même conseil la mission d'**effectuer régulièrement, en lien avec les délégations départementales des ARS et les élus locaux, un état des lieux de la « désertification médicale » dans la région** et d'**émettre, en tant que de besoin, des propositions pour lutter contre le phénomène**.

\*

\* \*

*Article 31 bis AA (nouveau)*

(art. L. 1434-1 du code de la santé publique)

**Obligation pour le projet régional de santé de tenir compte des contrats locaux de santé**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, issu de deux amendements identiques déposés par M. Bernard Perrut (Les Républicains) et M. Jean-Louis Touraine et les membres du groupe La

République en Marche et adoptés avec un avis favorable du rapporteur, prévoit que le projet régional de santé (PRS) tient compte des contrats locaux de santé existants sur le territoire régional.

Aux termes de l'article L. 1434-1 du code de la santé publique, le projet régional de santé (PRS) définit, en cohérence avec la stratégie nationale de santé et dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, les objectifs pluriannuels de l'agence régionale de santé (ARS) dans ses domaines de compétences et les mesures tendant à les atteindre. La mise en œuvre du PRS peut, sur le fondement du IV de l'article L. 1434-10 du même code, faire l'objet de contrats locaux de santé (CLS) conclus entre l'agence et les collectivités territoriales et leurs groupements et portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social et social.

Selon les auteurs des deux amendements, le cadre juridique actuel serait utilement enrichi dès lors que **l'ARS se verrait obligée de tenir compte, au moment de l'élaboration du PRS, des CLS existants dans le ressort de la région.** Il y aurait là une juste reconnaissance de la place croissante prise par les problématiques sanitaires dans l'action des collectivités territoriales. Au-delà, une telle évolution contribuerait sans doute à renforcer le dialogue entre l'État et les territoires et la cohérence des actions mises en œuvre localement dans le domaine de la santé.

\*  
\* \*

#### *Article 31 bis A*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, renforce la participation des usagers dans les conseils territoriaux de santé (CTS) et les contrats locaux de santé (CLS) aux fins de les associer plus étroitement à la mise en œuvre des politiques de santé au plan local.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a ajouté à la liste des membres du CTS les députés et les sénateurs élus dans le ressort du territoire concerné.

➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

Issu d'un amendement du sénateur Thomas Dossus et des membres du groupe Écologiste-Solidarité et Territoires, adopté avec le soutien de la commission des affaires sociales et contre l'avis du Gouvernement, le présent article vise à « *renforcer la participation des usagers dans les conseils territoriaux de santé et dans les contrats locaux de santé* »<sup>(1)</sup> afin de répondre, ce faisant, au « *besoin d'adhésion (...) de la population aux politiques de santé publique* »<sup>(2)</sup>.

● **Le conseil territorial de santé (CTS)**, constitué par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) sur chacun des territoires de démocratie sanitaire délimités à l'échelle infrarégionale<sup>(3)</sup>, est pour l'essentiel chargé, en vertu du II de l'article L. 1434-10 du code de la santé publique, de :

– **participer à la réalisation du diagnostic territorial partagé**, qui a pour objet d'identifier les besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la population et qui donne lieu à l'établissement de projets territoriaux de santé ;

**Diagnostic territorial partagé et projet territorial de santé**

*(III de l'article L. 1434-10 du code de la santé publique)*

Le diagnostic territorial partagé a pour objet d'identifier les besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la population concernée en s'appuyant sur des données d'observation. Il tient compte des caractéristiques géographiques et saisonnières du territoire concerné et des besoins des personnes exerçant une activité saisonnière. Il identifie les insuffisances en termes d'offre, d'accessibilité, de coordination et de continuité des services sanitaires, sociaux et médico-sociaux, notamment en matière de soins palliatifs, en portant une attention particulière aux modes de prise en charge sans hébergement. Il identifie, lorsqu'ils existent, les hôpitaux des armées et les autres éléments du service de santé des armées contribuant au projet régional de santé. Il s'appuie, lorsqu'ils existent, sur les travaux et propositions des conseils locaux de santé, des conseils locaux de santé mentale ou de toute autre commission créée par les collectivités territoriales pour traiter des questions de santé. Il porte une attention particulière aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, aux zones de montagne et aux zones de revitalisation rurale.

Le diagnostic territorial partagé donne lieu à l'établissement de projets territoriaux de santé, élaborés et mis en œuvre par des communautés professionnelles territoriales de

(1) Exposé sommaire de l'amendement 882.

(2) Compte rendu intégral des débats (séance du 15 juillet 2021).

(3) 1° de l'article L. 1434-9 du code de la santé publique.

santé mentionnées à l'article L. 1434-12 ainsi que par des établissements et services de santé, sociaux et médico-sociaux, afin de coordonner leurs actions. L'élaboration d'un projet territorial de santé est initiée par au moins une communauté professionnelle territoriale de santé dont le projet de santé a été validé, avec le concours éventuel de l'union régionale des professionnels de santé mentionnée à l'article L. 4031-1, et un établissement ou un service de santé, social ou médico-social.

Le projet territorial de santé tient compte des projets de santé des communautés professionnelles territoriales de santé mentionnées à l'article L. 1434-12, du projet médical partagé des groupements hospitaliers de territoire prévu à l'article L. 6132-1, du projet territorial de santé mentale mentionné à l'article L. 3221-2, des projets médicaux des établissements de santé privés, des projets des établissements et services médico-sociaux et des contrats locaux de santé.

Les hôpitaux des armées et les autres éléments du service de santé des armées peuvent participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet territorial de santé, après autorisation du ministre de la défense.

Les associations agréées mentionnées à l'article L. 1114-1 et les collectivités territoriales et leurs groupements participent à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet territorial de santé, selon des modalités définies par décret.

Le projet territorial de santé définit le territoire pertinent pour la mise en œuvre par ses acteurs de l'organisation des parcours de santé mentionnée au 5° de l'article L. 1411-1.

Le projet territorial de santé décrit les modalités d'amélioration de l'accès aux soins, de la continuité des soins et de la coordination des parcours de santé, notamment l'organisation de l'accès à la prévention, au dépistage, aux soins de proximité, aux soins non programmés et aux soins spécialisés, sur tout le territoire. Il peut également décrire les modalités de coopération interprofessionnelle relatives aux pratiques médicales ou de soins.

Le projet territorial de santé est transmis au directeur général de l'agence régionale de santé. Celui-ci peut s'y opposer, dans un délai de deux mois, en se fondant sur l'absence de respect des objectifs du projet régional de santé mentionné à l'article L. 1434-1 ou sur la pertinence du territoire du projet territorial de santé, après avis du conseil territorial de santé.

Les projets territoriaux de santé font l'objet d'une évaluation par le conseil territorial de santé.

En santé mentale, le diagnostic territorial est établi conformément au II de l'article L. 3221-2.

**– contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du projet régional de santé (PRS), en particulier en ce qui concerne les dispositions relatives à l'organisation des parcours de santé.**

En outre, il est informé des créations de plateformes territoriales d'appui à la coordination des parcours de santé complexes mentionnées à l'article L. 6327-2 du même code ainsi que de la signature des contrats territoriaux et locaux de santé, dont il assure le suivi, en lien avec l'union régionale des professionnels de santé.

Il est composé, en application du I de l'article L. 1434-10, des députés et sénateurs élus dans le ressort du territoire concerné, de représentants des élus des

collectivités territoriales, des services départementaux de protection maternelle et infantile, des différentes catégories d'acteurs du système de santé du territoire concerné ainsi que d'un membre du comité de massif concerné.

Au demeurant, il lui appartient, selon le même I, d'organiser « *au sein d'une formation spécifique l'expression des usagers, en intégrant celle des personnes en situation de pauvreté ou de précarité* ». Aux termes de la rédaction retenue par le Sénat, il lui reviendrait de garantir « *en son sein la **participation des usagers*** », notamment celle des **personnes en situation de handicap** (en plus de celle des catégories de personnes mentionnées plus haut), et non plus leur simple expression.

● Les **contrats locaux de santé** (CLS), mentionnés au IV du même article L. 1434-10, peuvent être conclus par l'ARS avec les collectivités territoriales et leurs groupements, entre autres, et portent sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social et social.

Ces contrats mettent en œuvre, avec les contrats territoriaux de santé (CTS) définis à l'article L. 1434-12 du code de la santé publique et les contrats territoriaux de santé mentale (CTSM) définis à l'article L. 3221-2 du même code, les objectifs du PRS, qui portent notamment, conformément à l'article L. 1434-2 dudit code, sur la réduction des inégalités sociales et territoriales en matière de santé, l'amélioration de l'accès des personnes les plus démunies à la prévention et aux soins, le renforcement de la coordination, de la qualité, de la sécurité, de la continuité et de la pertinence des prises en charge sanitaires et médico-sociales ainsi que l'organisation des parcours de santé.

Les sénateurs ont souhaité, suivant la logique précédemment exposée, que la **participation des usagers**, notamment celle des **personnes en situation de pauvreté, de précarité ou de handicap**, soit garantie dans le cadre de la conclusion de ces contrats.

\*

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*Article 31 bis B*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la  
commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, adapte le cadre juridique de la création d'officines de pharmacie aux spécificités de la collectivité territoriale de Mayotte.

➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

● Aux termes de l'article L. 5125-3 du code de la santé publique, « lorsqu'ils permettent une desserte en médicaments optimale au regard des besoins de la population résidente et du lieu d'implantation choisi par le pharmacien demandeur au sein d'un quartier défini à l'article L. 5125-3-1, d'une commune ou des communes mentionnées à l'article L. 5125-6-1 », sont autorisés par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) :

– les **transferts et regroupements d'officines de pharmacie**, sous réserve de ne pas compromettre l'approvisionnement nécessaire en médicaments de la population résidente du quartier, de la commune ou des communes d'origine ;

– l'**ouverture d'une officine par voie de création**, si les conditions démographiques prévues à l'article L. 5125-4 du même code sont remplies depuis deux ans à compter de la publication du dernier recensement de la population et si aucune décision autorisant cette ouverture par voie de transfert ou regroupement n'a été prise dans ce délai dans les zones suivantes : zones franches urbaines-territoires entrepreneurs mentionnés à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; quartiers prioritaires de la politique de la ville définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ; zones de revitalisation rurale définies à l'article 1465 A du code général des impôts.

● L'article L. 5125-4 établit les règles relatives aux seuils de population autorisant l'ouverture par voie de transfert ou de regroupement d'une officine dans une commune, une commune nouvelle définie à l'article L. 2113-1 du code général

des collectivités territoriales ou les communes mentionnées à l'article L. 5125-6-1 du code de la santé publique <sup>(1)</sup>.

L'ouverture est envisageable dès lors que **le nombre d'habitants recensés est au moins égal à 2 500**. L'ouverture d'une officine supplémentaire, quant à elle, peut être autorisée par voie de transfert ou de regroupement à raison d'une autorisation par tranche entière supplémentaire de **4 500 habitants** recensés dans la commune, la commune nouvelle ou les communes mentionnées à l'article L. 5125-6-1.

L'article L. 5511-3 du même code fixe des règles différentes pour le territoire de Mayotte, où il ne peut être délivré qu'une licence par tranche entière de **7 500 habitants** recensés.

## 2. Le dispositif proposé

Cet article a été introduit en séance par le Sénat, sur proposition de M. Thani Mohamed Soilihi et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, avec un avis de sagesse de la commission des affaires sociales et du Gouvernement. Selon les auteurs de l'amendement, le cadre juridique succinctement présenté ci-dessus s'accorde mal avec les spécificités de la collectivité territoriale de Mayotte, qui compte à ce jour vingt-deux officines de pharmacie. En effet, *« la forte évolution démographique de la population mahoraise, dont le dernier recensement général remonte à 2017, ainsi que l'étendue des communes, la topographie de l'île et son réseau de transports en commun peu développés, privent des communes de ce service essentiel et contraignent une grande partie de la population à parcourir de longs trajets pour pouvoir bénéficier de médicaments »* <sup>(2)</sup>.

Le présent article répond en partie aux difficultés identifiées puisqu'il prévoit que ne s'appliquera plus dans cette collectivité la règle selon laquelle l'ouverture d'une officine par voie de création peut être autorisée par le directeur général de l'ARS **si les conditions démographiques prévues à l'article L. 5125-4 sont remplies depuis deux ans** à compter de la publication du dernier recensement.

\*

La commission a adopté cet article sans modification.

---

(1) *Cet article dispose que, « [d]ans les territoires définis à l'article L. 5125-6, le directeur général de l'agence régionale de santé fixe par arrêté, après avis du conseil de l'Ordre des pharmaciens territorialement compétent et du représentant régional désigné par chaque syndicat représentatif de la profession au sens de l'article L. 162-33 du code de la sécurité sociale, la liste des communes contiguës dépourvues d'officine, dont une recense au moins 2 000 habitants, afin de totaliser un nombre d'habitants conforme au seuil prévu à l'article L. 5125-4 du présent code.*

*« L'ouverture d'une officine par voie de transfert ou de regroupement peut être autorisée au sein de ces communes. »*

(2) *Exposé sommaire de l'amendement 1651.*

\*

\* \*

### Article 31 bis

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la  
commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, supprime la possibilité ouverte aux parlementaires de participer, avec voix consultative, aux réunions du conseil de surveillance des établissements publics de santé.

### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a souhaité que soit maintenu à l'article L. 6143-5 du code de la santé publique le principe de la présence des parlementaires dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé.

## **1. L'état du droit**

L'article 30 de la loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification a modifié l'article L. 6143-5 du code de la santé publique aux fins d'autoriser les parlementaires à participer, avec voix consultative, aux réunions du conseil de surveillance des établissements publics de santé.

Introduite dans le texte, dans une rédaction différente, au stade de la première lecture, à l'initiative de plusieurs députés du groupe La République en Marche <sup>(1)</sup>, la disposition avait été supprimée par le Sénat avant d'être rétablie par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, sur proposition de la rapporteure, Mme Stéphanie Rist. À l'appui de son amendement, cette dernière faisait valoir que « *les parlementaires [avaient] exprimé leur souhait que les députés soient intégrés au sein des conseils de surveillance des hôpitaux publics, afin de leur permettre de*

---

(1) L'article 8 bis de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture insérait à l'article L. 6143-5 du code de la santé publique un alinéa ainsi rédigé : « Les parlementaires sont membres de droit du conseil de surveillance d'un établissement public de santé de leur département. »

*relayer les besoins de la population, de développer leur mission d'évaluation des politiques publiques et de mieux appréhender les problématiques de santé et leur articulation avec les autres enjeux d'aménagement des territoires »<sup>(1)</sup>.*

*In fine*, la solution retenue consistait à prévoir que pourraient siéger au conseil de surveillance :

– le député de la circonscription où est situé le siège de l'établissement principal de l'établissement public de santé ;

– un sénateur élu dans le département où est situé le siège de l'établissement principal de l'établissement public de santé, désigné par la commission permanente chargée des affaires sociales du Sénat.

## **2. Le dispositif proposé**

La commission des affaires sociales du Sénat n'a pas fait mystère de son opposition à un dispositif qu'elle a qualifié de « *lourd et inadapté* »<sup>(2)</sup> et qu'elle a donc proposé de supprimer à l'initiative du rapporteur pour avis, suivant par là-même l'engagement qu'avait pris le Sénat à l'occasion du vote, en nouvelle lecture, de la motion tendant à opposer la question préalable à la délibération de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.

Le rapporteur pour avis a justifié son hostilité à la disposition adoptée à l'époque par l'Assemblée nationale en soulignant que « *rien ne fait obstacle à l'heure actuelle à ce que les parlementaires puissent assister au conseil de surveillance des hôpitaux de leur département ou circonscription d'élection* »<sup>(3)</sup> et que, en tout état de cause, « *la présence d'élus nationaux dans une instance au sein de laquelle sont déjà représentés des élus locaux* » n'apparaît pas opportune<sup>(4)</sup>.

En séance publique, les sénateurs ont adopté, avec avis favorable du Gouvernement, un amendement de coordination présenté par les rapporteurs désignés par la commission des lois.

## **3. La position de la commission**

Par cohérence avec sa position sur le sujet au moment de l'examen de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, la commission a souhaité, en adoptant à l'unanimité un amendement de M. Yannick Kerlogot et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche, que soit maintenu à l'article L. 6143-5 du code de la santé publique le

---

(1) *Exposé sommaire de l'amendement 1 rectifié, adopté en seconde délibération.*

(2) *Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité, p. 20.*

(3) *Idem.*

(4) *Idem.*

principe de la présence des parlementaires dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé.

Elle a jugé que les arguments avancés par les sénateurs sur l'intérêt contestable de la présence d'élus nationaux dans ces conseils n'étaient pas convaincants et, bien au contraire, que cet intérêt était démontré à chaque fois que leur présence était la règle.

\*  
\* \*

### *Article 32*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article confère un fondement législatif au principe de la participation des collectivités territoriales – les communes et leurs groupements, les départements et les régions – au financement du programme d'investissement des établissements de santé publics et privés.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté plusieurs modifications à cet article destinées, pour l'essentiel, à circonscrire la participation financière des collectivités territoriales aux investissements relatifs aux seuls équipements médicaux et à distinguer les catégories d'établissements de santé susceptibles d'être soutenus par les différentes collectivités.

### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission s'est montrée défavorable aux évolutions les plus substantielles préconisées par le Sénat. Elle est revenue sur le principe de la limitation de la participation des collectivités au financement des investissements relatifs aux équipements médicaux ainsi que sur la règle de la spécialisation des investissements susceptibles d'être financés en partie par les départements et les régions, spécialisation établie au regard des compétences que ces deux catégories de collectivités tiennent de la loi.

## 1. La participation financière des collectivités territoriales aux dépenses d'investissement des établissements de santé est dépourvue de base légale

Le I de l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales reconnaît aux collectivités territoriales et à leurs groupements la faculté d'attribuer des aides destinées à « *favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé* » dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins <sup>(1)</sup>. Il leur ouvre aussi la possibilité d'attribuer des aides visant à « *financer des structures participant à la permanence des soins, notamment des maisons médicales* ».

À l'aune de la jurisprudence administrative, la notion de permanence des soins recouvre « *l'organisation de la régulation des appels des patients et de l'accès de ceux-ci à un médecin de permanence, qui peut être libéral, la continuité des soins devant être assurée par une mise à disposition des moyens* » <sup>(2)</sup>.

Selon le Gouvernement, il existe une incertitude juridique quant au fait de savoir si les établissements de santé, qui peuvent remplir des missions de proximité intéressant nécessairement les collectivités territoriales, entrent dans le champ d'application du I de l'article L. 1511-8 et, en d'autres termes, s'ils relèvent ou non « *de " la mission de service public de permanence des soins ", notamment dès lors qu'ils ne sont pas siège d'un service d'urgence* » <sup>(3)</sup>. S'il ne répond pas *stricto sensu* à cette interrogation, le Conseil d'État fait néanmoins observer que, « *si l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités territoriales, par dérogation à son article L. 1511-2, d'attribuer des aides visant à financer des entreprises participant à la permanence des soins, ces dispositions ne constituent pas un fondement juridique suffisant pour permettre aux collectivités territoriales de contribuer dans tous les cas au financement d'investissements des établissements de santé, en particulier au bénéfice d'établissements publics de santé, dont la qualification d'entreprises au sens de ces dispositions peut donner lieu à hésitation* » <sup>(4)</sup>. Il ressort donc de ce qui précède qu'**il n'existe pas, à l'heure actuelle, de base légale autorisant les communes et leurs groupements, les départements et les régions à participer au financement des actions et opérations des programmes d'investissement de ces établissements.**

Aussi y a-t-il lieu de légiférer pour **clarifier les compétences des collectivités** en la matière et **mettre un terme à l'insécurité juridique** identifiée car, ainsi que le Gouvernement l'indique à juste titre, « *des circonstances locales peuvent amener les collectivités territoriales et [leurs] groupements à souhaiter intervenir en appui d'un établissement de santé qui conduit des missions de santé*

---

(1) Il s'agit des zones définies en application du 1° de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique.

(2) Cour administrative d'appel de Paris, 10 novembre 2011, n° 11PA01228.

(3) Étude d'impact du projet de loi, p. 299.

(4) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi (n° 402412), p. 19.

*publique de proximité, perçues comme essentielles à soutenir localement* »<sup>(1)</sup>, ce que les collectivités et leurs groupements font d'ailleurs déjà.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article, dans sa rédaction initiale, introduit trois articles dans le code de la santé publique – L. 1422-3, L. 1423-3 et L. 1424-2 – aux fins d'ouvrir expressément aux communes et à leurs groupements (2°), aux départements (3°) et aux régions (4°) la faculté de « *participer au financement du programme d'investissement des établissements de santé publics et privés* ».

On rappellera que sont des établissements de santé :

- les établissements publics de santé ;
- les hôpitaux des armées ;
- les établissements de santé privés à but non lucratif ;
- les établissements de santé privés à but lucratif ;
- les hôpitaux de proximité, qui peuvent être de statut public ou privé.

Cet article, explique le Gouvernement, répond à une **attente des élus**, « *qui ont fait valoir l'intérêt d'une telle disposition lors des échanges et concertations préalables à la rédaction du projet de loi, [et] ont souligné l'intérêt pour les collectivités de pouvoir soutenir localement des structures identifiées comme déterminantes pour le service public local, du fait de leur connaissance fine du territoire, des besoins et des attentes de la population* »<sup>(2)</sup>.

Le rapporteur, qui a lui-même entendu plusieurs associations d'élus locaux, partage sans réserve ce point de vue. Il considère en effet qu'il est naturel et même légitime que les collectivités territoriales souhaitent pouvoir prendre leur part dans les investissements des établissements de santé au regard de l'importance croissante revêtue par les problématiques sanitaires au plan local.

## 3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des affaires sociales a entendu modifier le texte de l'article 32 sur plusieurs points dans le but d'encadrer strictement le dispositif présenté par le Gouvernement.

À l'initiative du rapporteur pour avis et de M. Jean-Marie Vanlerenberghe (Union centriste), auteur d'un sous-amendement de précision, elle a adopté un amendement proposant une rédaction alternative des articles L. 1422-3, L. 1423-3 et L. 1424-2 de telle sorte que soient à chaque fois explicitement mentionné le

---

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 299.

(2) *Ibidem*, p. 302.

**caractère volontaire du soutien financier des collectivités territoriales** et précisée la **nature du financement** dont il doit être question – un *concours* et non une *contribution* au même titre que l'État et l'assurance maladie.

Ce faisant, la commission a souhaité prévenir l'apparition d'une situation dans laquelle la participation financière des collectivités territoriales au financement du programme d'investissement des établissements de santé, « *aujourd'hui présentée comme volontaire et facultative [deviendrait] rapidement une attente systématique et [serait] requise par l'État pour le maintien d'établissements dans certains territoires* »<sup>(1)</sup>.

Du reste, la commission a souhaité préciser, à travers le même amendement, que le concours des collectivités territoriales ne pourrait servir à **financer que les investissements relatifs aux équipements médicaux** et non les opérations immobilières engagées par les établissements de santé, ces derniers demeurant la seule propriété de l'État, contrairement à la solution imaginée initialement par le Gouvernement.

Par ailleurs, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis également, tenu à ce qu'il soit précisé, dans chacun des mêmes trois nouveaux articles, que le concours des collectivités territoriales au financement des investissements susmentionnés devrait **s'inscrire dans les objectifs du schéma régional ou interrégional de santé** de façon à ce que ce concours ne génère pas « *de doublons ou de concurrences entre les établissements sur les territoires, qui seraient préjudiciables à la qualité et à la cohérence de l'offre de soins* »<sup>(2)</sup>.

Enfin, suivant la proposition du rapporteur pour avis, la commission a jugé pertinent qu'il soit établi que le soutien des départements et des régions aurait vocation à financer certaines opérations mobilières en particulier, eu égard aux compétences que ces deux catégories de collectivités tiennent de la loi. Aussi l'action des premiers devrait-elle concerner l'**accès aux soins de proximité** quand celle des secondes, en cohérence avec les compétences qui sont les leurs dans les domaines de la recherche et de la formation, serait dirigée vers les **établissements de rang régional ou national**. L'action des communes, auxquelles la loi reconnaît une clause de compétence générale, ne serait en revanche nullement circonscrite.

L'article 32 n'a fait l'objet d'aucune modification en séance publique.

#### 4. La position de la commission

La commission s'est montrée défavorable à plusieurs modifications apportées au texte par le Sénat.

---

(1) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité, p. 23.

(2) Exposé sommaire de l'amendement COM-795.

Elle a, en premier lieu, adopté deux amendements du rapporteur destinés à redonner au dispositif initial la souplesse qui le caractérisait et, par là-même, l'intérêt qui était le sien.

Elle a jugé excessives les craintes exprimées par les sénateurs sur le désengagement de l'État en matière de financement des établissements de santé et infondée l'idée selon laquelle le dispositif prévu à l'article 32 lui servirait de prétexte pour imposer aux collectivités territoriales de prendre une part plus importante dans ce financement. Elle a, dès lors, estimé préférable que le texte ouvre aux collectivités la faculté de « *participer* » au financement des investissements de ces établissements plutôt que d'y « *concourir volontairement* », cette seconde formule apparaissant inutilement lourde.

Surtout, **elle est revenue sur le principe de la limitation de la participation des collectivités au financement des investissements relatifs aux seuls équipements médicaux**, non sans avoir relevé que la modification proposée par les sénateurs semblait aller à rebours de la volonté et des pratiques des collectivités elles-mêmes, désireuses, pour beaucoup, et de manière parfaitement fondée, de participer au financement des **investissements mobiliers** comme **immobiliers** des établissements de santé.

**Elle n'a pas davantage retenu la règle de la spécialisation des investissements susceptibles d'être financés en partie par les départements et les régions, spécialisation établie au regard de leurs compétences.** À l'inverse de la commission des affaires sociales du Sénat, qui a jugé pertinent de limiter le « *champ d'action légitime de chaque catégorie de collectivités* », la commission des affaires sociales de notre assemblée a considéré qu'il convenait de laisser à toutes les catégories de collectivités, en accord avec leurs attentes sur le sujet, la possibilité de participer au financement des investissements en question, sans considération du statut des établissements concernés. Là encore, elle a fait le constat que la solution retenue par les sénateurs aurait pour effet de remettre inutilement en question les pratiques établies dans les territoires, le rapporteur ayant fait valoir que plusieurs niveaux de collectivités pouvaient parfaitement vouloir intervenir, et le faisaient d'ailleurs concrètement, pour soutenir un projet au regard de son intérêt local, à un titre ou à un autre, pour elles.

Elle a, en second lieu, adopté un amendement déposé par M. Jean-Louis Touraine (La République en Marche) proposant que, dans un délai de quatre ans à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement remette au Parlement un **rapport destiné à évaluer le dispositif prévu à l'article 32.**

\*

\* \*

*Article 33*

(art. L. 6323-1-5 du code de la santé publique)

**Recrutement des personnels de centres de santé**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à préciser les dispositions applicables aux collectivités territoriales compétentes pour gérer des centres de santé afin de recruter les professions médicales, auxiliaires médicaux et personnels administratifs et les affecter à l'exercice des activités de ces centres.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le statut des professionnels de centres de santé a été introduit à l'article L. 6323-1-5 du code de la santé publique par l'ordonnance n° 2018-17 du 12 janvier 2018 relative aux conditions de création et de fonctionnement des centres de santé.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article en ajoutant une référence à la gestion des centres de santé par les groupements de collectivités.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a élargi la possibilité de recruter des personnels de centres de santé aux organismes à but non lucratif constitués sous la forme d'un groupement d'intérêt public dont au moins deux collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sont membres.

**1. L'état du droit : les personnels des centres de santé peuvent aujourd'hui être salariés ou bénévoles**

*a. Les personnels des centres de santé concourent à offrir un service de proximité*

Les centres de santé ont été créés afin de **pallier l'absence ou la pénurie d'offre de soins de la médecine libérale**. Ils se sont peu à peu développés pour proposer différentes activités médicales ou paramédicales : polyvalentes, infirmières ou dentaires. Ils sont les héritiers des dispensaires qui prodiguaient des soins gratuits, bien antérieurement à la création de la sécurité sociale, et s'inscrivent dans cette démarche d'accueil des publics les plus vulnérables. Ainsi, en vertu de

l'article L. 6323-1-7 du code de la santé publique, les centres de santé pratiquent le mécanisme du tiers payant et ne facturent pas de dépassements des tarifs fixés par l'autorité administrative ou des tarifs mentionnés au 1° du I de l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale.

### Les missions des centres de santé

Les centres de santé sont avant tout des **structures sanitaires de proximité** qui, suivant l'article L. 6323-1 du code de la santé publique, dispensent des **soins de premier recours** et, le cas échéant, de second recours.

Les soins s'entendent de la **prévention**, du **diagnostic** et de **soins** qui sont autant d'activités qu'en principe le centre de santé doit pratiquer indissociablement. Par dérogation, un centre peut ne pratiquer que des activités de diagnostic, à l'instar des activités de radiologie. En revanche, un centre ne peut pas mener que des activités de prévention ou que des activités de soins, les deux étant intrinsèquement liés.

Les **centres de santé, tout comme leurs antennes, doivent réaliser, à titre principal, des prestations remboursables** par l'assurance maladie. Le nombre d'actes hors du champ du remboursement par l'assurance maladie ne saurait être supérieur à celui des actes remboursables. Ainsi, une structure qui réaliserait majoritairement des actes de médecine esthétique ne pourrait revendiquer le statut de centre de santé. De la même manière, les établissements de transfusion sanguine (ETS) ne sont pas éligibles au statut de centres de santé, leur activité principale relevant de prestations non remboursables par l'assurance maladie.

Au 31 décembre 2019, plus de 2 000 centres de santé dont 428 centres pluri-professionnels étaient recensés <sup>(1)</sup>. L'Observatoire des centres de santé dénombrait, pour sa part, 2 489 centres de santé début 2021, dont 691 centres médicaux ou polyvalents <sup>(2)</sup>.

Les **centres de santé peuvent être mono-professionnels ou pluri-professionnels**. La pluri-professionnalité des centres ne doit pas être confondue avec la pluridisciplinarité. La première suppose l'association de plusieurs professions différentes, médicales ou paramédicales, alors que la seconde s'entend de différentes disciplines au sein de la même profession. Ainsi, un médecin et un chirurgien-dentiste exerçant au sein d'un même centre, n'exercent pas de façon pluri-professionnelle mais pluridisciplinaire, l'un et l'autre relevant de la catégorie des professions médicales au sens des articles L. 4111-1 à L. 4163-10 du code de la santé publique. En revanche, lorsque ces centres de santé comptent en leur sein des professions dites d'auxiliaires médicaux au sens des articles L. 4311-1 à L. 4394-3 du code de la santé publique comme les infirmiers, les masseurs-kinésithérapeutes, les pédicures-podologues, les orthophonistes et orthoptistes ou encore les aides-soignants, ils sont qualifiés de centres pluri-professionnels.

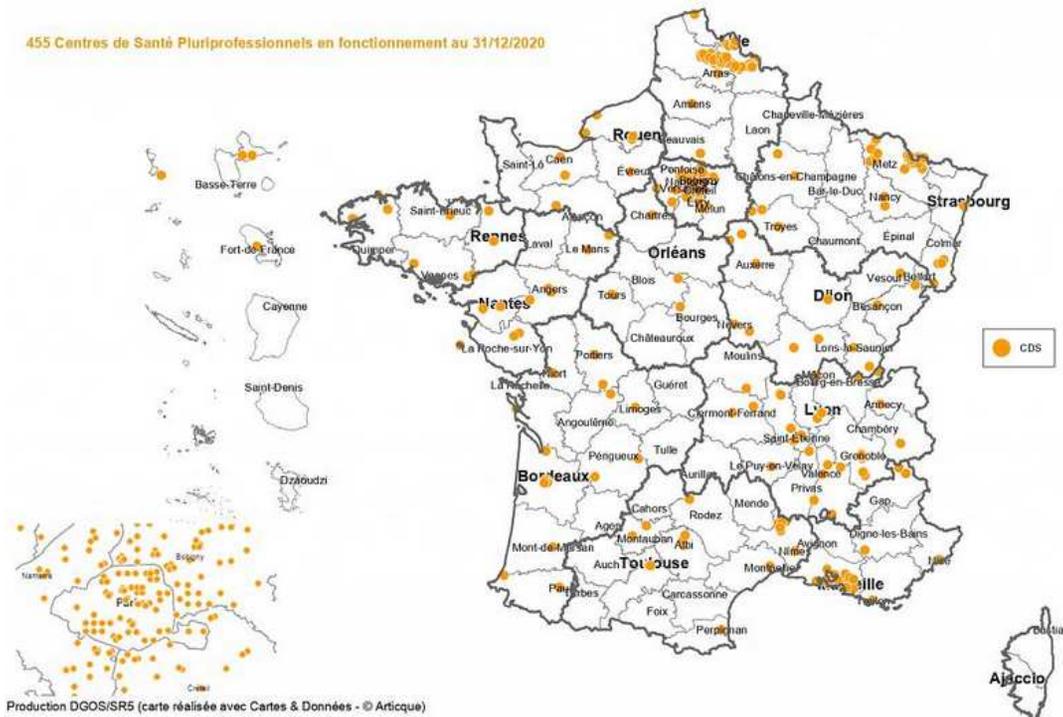
---

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 304.

(2) *Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité*.

À l'exception des centres de soins infirmiers, les centres pluri-professionnels sont majoritairement implantés en milieu urbain.

### RÉPARTITION DES CENTRES DE SANTÉ PLURI-PROFESSIONNELS EN FONCTIONNEMENT



Source : ATIH/observatoire e-cds/retraitement DGOS – Extraction au 12 mars 2021 – France entière.

#### *b. Les personnels des centres de santé peuvent être salariés ou bénévoles*

Avant l'introduction de l'article L. 6323-1-5 du code de la santé publique par l'ordonnance n° 2018-17 du 12 janvier 2018 relative aux conditions de création et de fonctionnement des centres de santé, **seuls les médecins étaient législativement contraints d'être salariés** en vertu du neuvième alinéa de l'article L. 6323-1, dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Désormais, cette obligation incombe à tous les professionnels, qu'ils soient professionnels de santé ou non, aux termes du premier alinéa de l'article L. 6323-1-5.

Si tous les professionnels des centres de santé doivent être salariés, cela n'interdit pas que, à certaines conditions, les professionnels puissent participer bénévolement à l'activité des centres de santé aux termes du second alinéa de

l'article L. 6323-1-5 qui précise que « *les centres de santé peuvent bénéficier de la participation de bénévoles à leurs activités* ».

Comme le précise la Direction générale de l'offre de soins, cette participation bénévole doit s'exercer dans le cadre suivant <sup>(1)</sup> :

– le bénévole participant à l'activité du centre ne peut recevoir aucune rémunération, ni compensation sous quelle que forme que ce soit, en espèces ou en nature, à l'exception des remboursements de frais ;

– la participation du bénévole est libre. Il ne peut exister de subordination juridique entre le gestionnaire du centre de santé et le bénévole ;

– la participation du bénévole ne fait pas obstacle à la facturation des actes qu'il pratique à l'assurance maladie, pour autant que ces actes aient été facturés au patient ;

– le caractère bénévole de la participation du professionnel de santé ne l'exonère pas du respect de l'ensemble des règles, en particulier déontologiques, auxquelles il est soumis dans l'exercice de ses fonctions ;

– l'activité du bénévolat ne peut s'exercer que dans un cadre non lucratif.

### ***c. Les médecins ne peuvent exercer, à titre libéral, dans les centres de santé***

Le code de déontologie médicale prévoit les conditions dans lesquelles s'effectue l'exercice salarié de la médecine aux articles R. 4127-95 à R. 4127-99 du code de la santé publique. En vertu de l'article R. 4127-95, l'exercice salarié de la médecine se traduit par « *le fait pour un médecin d'être lié dans son exercice professionnel par un contrat ou un statut à un autre médecin, une administration, une collectivité ou tout autre organisme public ou privé.* ». La qualification de salarié n'est donc pas liée à l'existence d'un contrat de travail. C'est ce que confirme l'arrêt du Conseil d'État 3 septembre 2007 <sup>(2)</sup> qui reconnaît qu'un praticien hospitalier statutaire peut être qualifié de médecin salarié.

Suivant l'article L. 162-32-1 du code de la sécurité sociale, « *les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les centres de santé sont définis par un accord national conclu pour une durée au plus égale à cinq ans (...) qui détermine notamment les conditions générales d'application des conventions aux différents professionnels exerçant dans des centres de santé* ». Le principe de fonctionnement des centres de santé repose sur la facturation par les centres de santé eux-mêmes à la sécurité sociale des actes des professionnels de santé qui y exercent, aux tarifs fixés par les conventions applicables aux différentes professions. Dans le cadre de l'exercice libéral de la médecine, c'est le médecin qui facture lui-même les actes qu'il réalise à la sécurité sociale.

---

(1) Direction générale de l'offre de soins, « Guide relatif aux centres de santé », mars 2019, p. 14.

(2) Arrêt du Conseil d'État du 3 septembre 2007, n° 295344, M. Jean A.

**Le centre de santé venant se substituer aux professionnels de santé dans la facturation des actes médicaux, l'exercice libéral de la médecine est incompatible** avec le fonctionnement de ces centres.

Les centres de santé se distinguent en cela des maisons de santé qui sont des structures pluri-professionnelles dotées de la personnalité morale et constituées entre professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens. Les professionnels de santé exerçant au sein de ces structures sont essentiellement des professionnels libéraux.

*d. Certains personnels des centres de santé peuvent d'ores et déjà être recrutés sur la base des cadres d'emplois existants de la fonction publique territoriale*

Les **fonctions administratives** des centres de santé sont souvent exercées par des agents territoriaux qui peuvent être détachés de la fonction publique hospitalière ou d'État.

De surcroît, les **médecins territoriaux** dont le statut est défini par le décret n° 92-851 du 28 août 1992, modifié par le décret n° 2017-555 du 14 avril 2017 portant application du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations, relèvent du cadre d'emplois de catégorie A de la filière médico-sociale et peuvent exercer dans les centres de santé municipaux.

## **2. Le dispositif proposé : sécuriser le recrutement des personnels de santé pour renforcer le maillage territorial des centres de santé**

*a. Renforcer le maillage sanitaire du territoire : tous les professionnels de centres de santé peuvent être des agents des collectivités gestionnaires*

L'évolution législative introduite par le présent article vise à **renforcer la base légale** permettant aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements d'assurer le recrutement du personnel afin de l'affecter à l'exercice des missions des centres de santé.

Le projet de loi initial propose de modifier la rédaction du premier alinéa de l'article L. 6323-1-5 du code de la santé publique, pour prévoir que « *les professionnels qui exercent au sein des centres de santé sont salariés. Lorsque les centres de santé sont gérés par les collectivités territoriales mentionnées à l'article L. 6323-1-3, ils peuvent être des agents de ces collectivités.* ».

Comme l'indique l'étude d'impact, cette nouvelle rédaction a vocation à renforcer le maillage sanitaire du territoire en permettant aux collectivités gestionnaires de centres de santé de recruter le personnel (professionnels médicaux, auxiliaires médicaux et personnels administratifs) et de l'affecter à l'exercice des missions de ces centres <sup>(1)</sup>.

---

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 305.

### L'essor des centres de santé gérés par les collectivités territoriales

Parmi les plus de 2 000 centres de santé recensés par l'observatoire des centres de santé en 2019, près de 9,4 % de l'ensemble de ces centres, soit 192 centres et 24 % des centres de santé médicaux ou polyvalents, soit 167 centres, sont gérés par des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>.

Les collectivités gestionnaires sont essentiellement des communes ou des intercommunalités. Néanmoins, un nombre croissant de conseils départementaux créent leurs centres de santé, depuis l'inauguration par le département de Saône-et-Loire du premier centre de santé départemental en 2018.

La multiplication de ces centres répond à un réel impératif d'accès aux soins pour une partie de la population qui en est éloignée. Cet essor suscite de fortes attentes de la part des collectivités territoriales gestionnaires quant à la sécurisation du statut des personnels qu'elles embauchent. La possibilité ouverte par l'article 33 de recruter ces personnels en tant qu'agents territoriaux est une réponse nécessaire.

#### *b. Sécuriser les recrutements pour répondre à l'engouement pour l'exercice de la médecine en centres de santé*

Le rapporteur souscrit à l'avis du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales du Sénat, qui rappelle à quel point le **salariat proposé dans les centres de santé est attractif pour les jeunes médecins** : le nombre de médecins salariés par les centres de santé est passé de 3 985 en 2012 à 7 964 en 2020, soit un taux de croissance moyen de 9 % par an.

Alors que la **désertification médicale entraîne un isolement** croissant des professionnels de santé, les centres de santé permettent de remédier efficacement à cette situation, de plus en plus difficilement supportée par les praticiens, en leur offrant les moyens de travailler en équipe.

Permettre aux professionnels des centres de santé d'être contractuels ou statutaires est une précision bienvenue, selon la Direction générale de l'offre de soins, pour sécuriser les recrutements amenés à se développer avec l'ouverture des centres de santé <sup>(2)</sup>. Le recrutement de ces professionnels mobilisera les services de ressources humaines de la collectivité qui assurera le recrutement.

Ce nouveau statut d'agent territorial qui pourra désormais leur être proposé par les collectivités territoriales facilitera, de surcroît, les passerelles avec la fonction publique hospitalière.

Au total, cette disposition, en renforçant l'efficacité des centres de santé territoriaux, bénéficiera à l'ensemble des citoyens.

---

(1) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité, p. 27.

(2) Audition du lundi 25 octobre.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur pour avis introduisant une référence à la gestion des centres de santé par les groupements de collectivités, afin de permettre aux professionnels de santé exerçant dans des centres intercommunaux d'être des agents de ces groupements de collectivités.

### 4. Les modifications apportées par la commission

La commission des affaires sociales a complété le deuxième alinéa, sur initiative du rapporteur, afin d'élargir la possibilité de recruter des personnels de centres de santé aux organismes à but non lucratif constitués sous la forme d'un groupement d'intérêt public dont au moins deux collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sont membres. Cette précision a vocation à permettre à la région d'intervenir, tout en conditionnant cette intervention au fait d'être accompagnée d'un autre échelon local de proximité.

\*

\* \*

#### *Article 34*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article précise, d'une part, la compétence détenue par les départements pour promouvoir l'accès aux soins de proximité et gérer l'ouverture de centres de santé, et d'autre part, pour participer à la politique publique de sécurité sanitaire, par l'intermédiaire des laboratoires d'analyses départementaux, des organismes à vocation sanitaire et des organismes de lutte et d'intervention contre les zoonoses.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les conditions de création et de gestion des centres de santé ont été introduites à l'article L. 6323-1-3 du code de la santé publique par l'ordonnance n° 2018-17 du

12 janvier 2018 relative aux conditions de création et de fonctionnement des centres de santé.

L'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République afin de supprimer la clause de compétence générale pour les départements.

L'article L. 210-10 du code rural et de la pêche maritime a été modifié par l'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article avec un amendement de précision.

➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit : la suppression de la clause de compétence générale limite l'intervention historique des départements dans le champ sanitaire**

La suppression de la « clause de compétence générale » des départements par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a eu pour effet **d'énumérer, de manière limitative, par la loi le champ d'intervention des départements.**

Aux termes de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, le département « *est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.* »

Désormais, « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* » alors qu'il réglait, avant la loi du 7 août 2015 les seules « *affaires du département* ».

Parmi les domaines privilégiés d'intervention de l'échelon départemental figure le champ sanitaire et social. Or, la suppression de la clause de compétence générale prive aujourd'hui les départements de leur compétence d'intervention en matière de sécurité sanitaire et s'avère ambiguë quant à leur capacité à créer et gérer des centres de santé.

### ***a. Une intervention incertaine en matière de sécurité sanitaire***

En vertu de l'article L. 1413-15 du code de la santé publique, les départements au même titre que les services de l'État, les autres collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements de santé publics et privés, le service de santé des armées, les établissements et services sociaux et médico-sociaux, les services de secours ainsi que tout professionnel de santé, sont tenus de « *signaler sans délai au directeur général de l'agence régionale de santé les menaces imminentes pour la santé de la population dont ils ont connaissance ainsi que les situations dans lesquelles une présomption sérieuse de menace sanitaire grave leur paraît constituée.* »

Cette **veille sanitaire**, ici définie, est assurée par les départements aux termes de l'article L. 201-10 du code rural et de la pêche maritime <sup>(1)</sup> qui prévoit que « *les départements participent à la veille sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyse départementaux.* » Toutefois, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles <sup>(2)</sup>, ce dernier alinéa de l'article L. 201-10 a été abrogé.

Il n'en demeure pas moins que les départements assuraient un rôle historique dans le domaine sanitaire que la suppression de la clause de compétence générale ne leur permet plus de remplir pleinement, en particulier s'agissant des laboratoires d'analyses départementaux, des organismes à vocation sanitaire et notamment les groupements de défense sanitaire et de la lutte contre les zoonoses.

#### **• Les laboratoires d'analyses départementaux (LAD)**

Les laboratoires d'analyses sont l'instrument du département pour exercer sa mission de veille sanitaire. Ils interviennent notamment dans le champ de la santé animale, de la sécurité alimentaire, de la qualité de l'eau ou de l'environnement.

Aux termes de l'article 6 du décret n° 2015-1902 du 30 décembre 2015 relatif aux conditions d'exécution des missions de service public dont sont chargés les laboratoires départementaux d'analyses, ces derniers sont tenus, « *en cas de menace ou d'atteinte graves à la santé publique, de mettre leur capacité d'analyses à disposition du représentant de l'État dans le département* ».

Aussi, ont-ils joué un **rôle de premier plan pour faire face à l'épidémie de covid-19**. En effet, nombre de présidents de conseils départementaux ont fait valoir que ces laboratoires disposaient d'importantes capacités de tests biologiques leur permettant de contribuer aux recherches et aux tests PCR du coronavirus. Le

---

(1) Cet article est issu de l'article premier de l'ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales et aux conditions de délégation de certaines tâches liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires.

(2) Cette ordonnance a été prise en application de la loi du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Elle met en conformité le droit français avec le règlement européen du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles.

décret n° 2020-400 du 5 avril 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire leur a permis de participer à la recherche et de pratiquer des tests PCR.

Ainsi que le précise l'étude d'impact, « *le législateur n'a pas formellement reconnu de compétence aux départements s'agissant des laboratoires d'analyses départementaux mais, les dispositions d'autres textes tendent à justifier une telle compétence, sans pour autant que cette convergence soit de nature à constituer une base juridique suffisamment solide.* <sup>(1)</sup> » Cette insécurité juridique a pour notoire conséquence d'empêcher les départements de contribuer au financement des activités des laboratoires. En effet, une aide financière contreviendrait à la compétence attribuée à la seule région en matière d'aides aux entreprises.

### ● Les organismes à vocation sanitaire (OVS)

Régis par les articles L. 201-9 à L. 201-13 du code rural et de la pêche maritime, les organismes à vocation sanitaire désignent « *toute personne morale dont l'objet essentiel est l'amélioration de l'état sanitaire des animaux, des végétaux, des produits végétaux, des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires d'origine animale dans le secteur d'activité et l'aire géographique sur lesquels elle intervient.* <sup>(2)</sup> »

Les groupements de défense sanitaires (GDS), reconnus en qualité d'organismes à vocation sanitaire, sont des **associations départementales d'éleveurs** des différentes espèces animales de rente participant à la surveillance sanitaire des animaux et à la prévention des maladies. Structurés au sein de fédérations régionales qui ont abouti à la création de la Fédération nationale des GDS en 1954, ils ont vocation à impliquer les éleveurs dans l'action sanitaire collective.

Si le financement des GDS repose très majoritairement sur les contributions de ses adhérents, l'étude d'impact précise bien que les GDS s'étant vus confier, par l'État, des missions d'organisation et de contrôle des prophylaxies dans certaines zones d'élevage sensibles, il est **logique qu'ils bénéficient d'un soutien financier public** <sup>(3)</sup>.

### ● La lutte contre les zoonoses

L'Entente de Lutte interdépendante contre les Zoonoses (ELIZ) fait figure de **structure pionnière dans ce champ d'intervention**. Créée le 1<sup>er</sup> septembre 1973 afin de lutter contre l'épidémie de rage vulpine, elle intervient désormais sur d'autres zoonoses afin de coordonner et d'harmoniser les différentes mesures prises

---

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 312.

(2) Article R.201-1 du code rural et de la pêche maritime abrogé.

(3) Étude d'impact du projet de loi, p. 310.

en matière de prophylaxie, d'informer le public et de réaliser des études écologiques et épidémiologiques.

Une réforme statutaire de l'Entente, intervenue en 2018 pour adapter les statuts de cette entente interdépartementale aux compétences dévolues au département par la loi « NOTRe » a transformé l'entente en un **syndicat mixte ouvert**, composé de départements, de régions, de métropoles et d'établissements publics compétents. Comme le rappelle l'article 6 des statuts de l'ELIZ, le syndicat mixte intervient dans les domaines de compétences départementales suivants :

- veille sanitaire en matière de zoonoses ;
- mission d'alerte relative aux menaces imminentes pour la santé de la population ou de présomption sérieuse de menace sanitaire grave en lien avec les zoonoses ;
- lutte antivectorielle ;
- financement du service départemental des épizooties ;
- surveillance et lutte contre les zoonoses dans les espaces naturels sensibles et autres domaines départementaux.

Les sept départements fondateurs de l'Est (Ardennes, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Haut-Rhin, Haute-Saône, Territoire de Belfort, Vosges) ont depuis été rejoints par une vingtaine de départements.

L'Entente de Lutte interdépendante contre les Zoonoses est **très majoritairement financée par la participation des départements**, à hauteur de 75 % des recettes <sup>(1)</sup>. Or, le recentrage des missions dévolues aux départements par la loi « NOTRe » pose une difficulté juridique quant à la possibilité pour les départements de financer de telles structures.

#### ***b. L'intervention imprécise dans la création et la gestion des centres de santé***

● Définis à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique, **les centres de santé sont des structures sanitaires de proximité** qui, au-delà de leur mission première de dispense de soins de premiers recours, peuvent aux termes de l'article L.6323-1-1 :

- **mener des actions de santé publique**, d'éducation thérapeutique du patient ainsi que des actions sociales, notamment en vue de favoriser l'accès aux droits et aux soins des personnes les plus vulnérables ou à celles qui ne bénéficient pas de droits ouverts en matière de protection sociale ;

---

(1) *Comptes arrêtés par le conseil d'administration du 25 avril 2019, repris dans l'étude d'impact du projet de loi, p. 311.*

- **contribuer à la permanence des soins** ambulatoires ;
  - **constituer des lieux de stages**, le cas échéant universitaires, pour la formation des professions médicales et paramédicales ;
  - **pratiquer des interruptions volontaires de grossesse** dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 à L. 2212-9, selon des modalités définies par un cahier des charges établi par la Haute Autorité de santé, dans le cadre d'une convention conclue au titre de l'article L. 2212-2 ;
  - soumettre et mettre en œuvre des protocoles définis aux articles L. 4011-1 et L. 4011-2 dans les conditions définies aux articles L. 4011-3 et L. 4011-4 ;
  - contribuer, en application des dispositions de l'article L. 6147-10, à la mission de soutien sanitaire des forces armées.
- Suivant l'article L. 6323-1-3 du code de la santé publique, **les centres de santé peuvent être créés et gérés par** :
- des organismes à but non lucratif (ex : associations, mutuelles) ;
  - des collectivités territoriales ;
  - des établissements publics de coopération intercommunale ;
  - des établissements publics de santé ;
  - des personnes morales gestionnaires d'établissements privés de santé, à but non lucratif ou à but lucratif ;
  - une société coopérative d'intérêt collectif.

Bien que l'article L. 6323-1-3 du code de la santé publique prévoie la possibilité pour les collectivités territoriales de créer et gérer un centre de santé, **cette compétence n'apparaît pas explicitement parmi celles relatives au département** énumérées à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans les faits, **plusieurs départements ont créé leur propre centre de santé, depuis l'inauguration par le département de Saône-et-Loire** du premier centre de santé départemental en 2018. Ainsi, la Corrèze a inauguré un centre de santé en octobre 2019, l'Orne a ouvert le sien en juin 2020 et la Dordogne s'apprête à ouvrir au dernier trimestre 2021 son deuxième centre de santé, après celui ouvert en 2019 à Excideuil.

Ces départements ont pour caractéristique d'être des **départements ruraux qui doivent s'engager dans la lutte contre le risque de désertification médicale** dans leurs territoires. Face à l'engouement suscité par la création de centres de santé

comme réponse à cette crise, il est impératif de clarifier la compétence du département en la matière.

## 2. Le dispositif proposé : réaffirmer le rôle de chef de file du département en matière sanitaire et sociale

### a. *Consolider la compétence du département en matière d'accès aux soins de proximité et de création des centres de santé*

Afin de sécuriser juridiquement l'intervention des départements dans la création et la gestion des centres de santé, l'article 34 énumère, d'une part, explicitement le département comme collectivité territoriale à même de créer et de gérer ces centres (I) et fait, d'autre part, de l'accès aux soins de proximité une compétence identifiée du département (I° du II).

• Au premier alinéa de l'article L. 6323-1-3 du code de la santé publique, les termes de « *collectivités territoriales* » sont remplacés par les mots : « *les départements, les communes* » (I). Cette explicitation des échelons territoriaux ayant compétence pour gérer et créer des centres de santé emporte deux conséquences.

D'une part, cette clarification **exclut la région comme collectivité compétente** pour créer et gérer des centres de santé. Si l'hypothèse d'un maintien de la région a pu être interrogée, le rapporteur souscrit aux conclusions de l'étude d'impact et à l'avis du rapporteur pour avis du Sénat, considérant que les centres de santé sont avant tout un **service de proximité** qui doit donc être **géré par une collectivité de proximité**. Historiquement, ces centres sont d'ailleurs, avant tout, gérés à l'échelon communal, dont le rôle se trouve également conforté par la nouvelle rédaction du premier alinéa. Si certaines régions comme la région Centre-Val de Loire<sup>(1)</sup> ont engagé des démarches de soutien à des centres de santé, en recrutant et salariant des médecins, **il n'existe pas, à proprement parler, de centres de santé régionaux**. Cette nouvelle rédaction ne devrait donc entraîner aucune situation d'insécurité juridique pour les régions.

D'autre part, cette évolution législative **conforte le rôle de chef de file du département en matière sanitaire et sociale**. Comme l'indique l'étude d'impact, la réaffirmation du rôle du département se justifie par la **proximité entre les champs de compétences respectifs des départements et des centres de santé**. En effet, la mission prévue à l'article L. 6323-1-1 du code de la santé publique consistant pour les centres de santé, à « *favoriser l'accès aux droits et aux soins des personnes les plus vulnérables* » peut être rapprochée de la compétence du département en matière de prise en charge des publics en situation de fragilité telle qu'elle ressort du deuxième alinéa de l'article L. 3211-1- du code général des collectivités territoriales<sup>(2)</sup>.

---

(1) Le centre de santé de Jargeau accueille depuis décembre 2020 des médecins salariés par le conseil régional.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 313.

Au total, la réaffirmation de la compétence du département se justifie pleinement par les missions dévolues au centre de santé qui contribuent à la mise en œuvre des compétences départementales en accueillant les personnes en situation de vulnérabilité, dans des territoires eux-mêmes en difficulté face à la désertification médicale.

- L'article 34 modifie le dernier alinéa de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que le département a compétence pour promouvoir la cohésion territoriale « *et l'accès aux soins de proximité* » (1° du **II**). Cette affirmation, au sein du code général des collectivités territoriales, vient en complément de la modification apportée au code de la santé publique afin de **consolider l'identification du département comme collectivité intervenant dans le champ social**.

Cette précision s'**inscrit dans la droite ligne des préoccupations de la loi « NOTRe »** en affinant la clarification des compétences de chacune des collectivités territoriales dans la loi. La modification du code général des collectivités territoriales concourt, ainsi, à une meilleure lisibilité du droit.

#### ***b. Sécuriser la contribution des départements à la politique de sécurité sanitaire***

Dans une logique de clarification de la compétence du département en matière de sécurité sanitaire, l'article 34 tend, d'une part, à **ajouter explicitement ce champ d'action dans les compétences du département** à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (2° du **II**) et introduit, d'autre part, un nouvel article au sein du code rural et de la pêche maritime **détaillant les modalités de participation des départements** à la politique publique de sécurité sanitaire (**IV**).

- En conformité avec l'esprit d'une meilleure clarification des compétences de chacune des collectivités, l'article 34 entend modifier le code général des collectivités territoriales pour insérer un nouvel alinéa à l'article L. 3211-1 prévoyant que le conseil départemental « *contribue à la politique de sécurité sanitaire dans les conditions prévues à l'article L. 201-10-1 du code rural et de la pêche maritime.* »

- Le présent article introduit un nouvel article L. 201-10-1 au sein du code rural et de la pêche maritime, se substituant à l'ancienne rédaction du dernier alinéa de l'article L. 201-10, désormais abrogé. Cet article prévoit que « *les départements participent à la politique publique de sécurité sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyse départementaux, de l'organisme à vocation sanitaire et de l'organisation vétérinaire à vocation technique mentionnés à l'article L. 201-9 et de leurs sections départementales ainsi que des organismes de lutte et d'intervention contre les zoonoses.* » **La portée de ce nouvel article est triple.**

Tout d'abord, ce nouvel article reconnaît une participation des départements à la **politique publique de « sécurité » sanitaire**. Ce terme va bien au-delà de la « *veille* » sanitaire traditionnellement reconnue aux départements. En effet, la

sécurité sanitaire se définit comme l'ensemble des décisions, programmes et actions visant à protéger la population contre tous les dangers et les risques pour la santé, considérés comme échappant au contrôle des individus. Dans le contexte sanitaire de l'épidémie de covid-19, cette extension du champ d'intervention des départements est bienvenue.

Ensuite, ce nouvel article **rétablit un champ d'action logique des départements qui pouvait déjà se déduire de dispositions existantes**. Ainsi, la compétence des départements en matière de solidarité territoriale reconnue à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales peut justifier qu'ils apportent leur soutien financier à des laboratoires d'analyses départementaux qui mettent leurs compétences au service de territoires parfois défavorisés. Néanmoins, dans une démarche de précision des compétences respectives des collectivités territoriales, il est fondé d'explicitier pleinement la compétence du département en la matière.

Enfin, la **sécurisation du financement** des laboratoires d'analyses départementaux et du soutien aux groupements de défense sanitaire et à l'entente de lutte interdépartementale contre les zoonoses, permise par l'énumération explicite de la compétence départementale, garantira la **pérennité de ces structures**. Dans un contexte de risque sanitaire élevé, l'action menée par ces différentes structures est indispensable pour accroître la connaissance des crises sanitaires et environnementales qui surviennent sur le territoire.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission des affaires sociales du Sénat a ouvert la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale de créer et de gérer des centres de santé.

\*

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*Article 34 bis A (nouveau)*

(art. L. 1110-1 du code de la santé publique)

**Contribution des collectivités territoriales au droit fondamental à la protection de la santé**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, issu d'un amendement déposé par M. Jean-Louis Touraine et plusieurs membres du groupe La République en Marche et adopté avec un avis favorable du rapporteur, consacre le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit fondamental à la protection de la santé.

Il précise à la seconde phrase de l'article L.1110-1 du code de la santé publique que « *les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le champ de leurs compétences respectives et des attributions qui leur sont fixées par la loi* » contribuent, avec les usagers et aux côtés des professionnels et établissements de santé, des organismes d'assurance maladie et des autorités sanitaires, à développer la prévention, garantir l'égal accès de chaque personne aux soins nécessités par son état de santé et assurer la continuité des soins et la meilleure sécurité sanitaire possible.

Selon l'auteur de l'amendement, cet article permet de **reconnaître les territoires comme des contributeurs directs**, par leurs actions et dans le champ des compétences qui leur sont attribuées, à un écosystème global de santé. Il ne vise pas à confier de nouvelles responsabilités sanitaires aux collectivités mais bien à consacrer un état de fait quant à l'implication des collectivités territoriales, démontrée encore récemment pour faire face à la crise sanitaire.

\*

\* \*

Article 34 bis

**Expérimentation d'une nouvelle organisation administrative par la Ville de Paris**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par le Sénat, le présent article vise à expérimenter une nouvelle organisation administrative pour la Ville de Paris, collectivité à statut particulier, afin de mieux distinguer les missions de protection maternelle et infantile (PMI) relevant de la santé publique de celles relevant de la petite enfance.

➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit : au titre de ses compétences départementales, la Ville de Paris assure les missions de protection maternelle et infantile**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la Ville de Paris est une collectivité territoriale à statut particulier qui dispose de compétences communales et départementales <sup>(1)</sup>. Au titre de ses compétences départementales, elle dispose de **l'ensemble des compétences de protection maternelle et infantile** qui regroupe, suivant l'article L. 2111-1 du code de la santé publique, les missions suivantes :

– des mesures de prévention médicales, psychologiques, sociales et d'éducation pour la santé en faveur des futurs parents et des enfants ;

– des actions d'accompagnement psychologique et social des femmes enceintes et des jeunes mères de famille, particulièrement les plus démunies ;

– des actions de prévention et de dépistage des handicaps des enfants de moins de six ans ainsi que de conseil aux familles pour la prise en charge de ces handicaps ;

– la surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistants maternels mentionnés à l'article L.421-1 du code de l'action sociale et des familles ;

---

(1) Le statut particulier de la Ville de Paris a été introduit par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

– des actions de prévention et d’information sur les risques pour la santé liés à des facteurs environnementaux, sur la base du concept d’exposome.

La Ville de Paris assure aussi une **compétence d’agréeur des modes d’accueil de la petite enfance à la fois collectifs** (crèches collectives, haltes-garderies) **et individuels**. Aux termes de l’article L. 2111-2, elle organise et finance notamment « *l’agrément des assistants familiaux ainsi que l’agrément, le contrôle, la formation et la surveillance des assistants maternels.* » Au total, la Ville de Paris assure le suivi de l’agrément de plus de 1 100 établissements d’accueil de jeunes enfants.

Ces missions d’agrément relèvent, aux termes de l’article L. 2112-1 du code de la santé publique, du service de protection maternelle et infantile, « *dirigé par un médecin et [qui] comprend des personnels qualifiés notamment dans les domaines médical, paramédical, social et psychologique.* ». Le service de protection maternelle et infantile est aujourd’hui rattaché à la Direction des familles et de la petite enfance (DFPE).

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat : expérimenter une organisation administrative plus souple distinguant mieux les missions de PMI relevant de la petite enfance de celles relevant de la santé publique**

À l’initiative du sénateur Rémi Féraud (groupe Socialiste, Écologiste et républicain) et avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, le Sénat a introduit en séance une expérimentation visant un **double objectif** : recentrer les missions de petite enfance et faciliter la structuration d’une nouvelle direction de la santé publique au sein de la Ville de Paris.

- L’expérimentation vise, tout d’abord, à confier, par dérogation à l’article L. 2112-1 du code de la santé publique, les missions relatives aux établissements et services d’accueil des enfants de moins de six ans et aux assistants maternels et familiaux à la **direction d’un autre chef de service que le médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile**.

Néanmoins, afin de conserver l’indépendance d’agréeur et l’expertise en matière de petite enfance de la PMI, l’expérimentation prévoit que les missions d’agrément s’exerceront toujours sous l’autorité fonctionnelle du médecin-chef de service de la PMI qui **déléguera ces missions** au responsable du service en charge de l’agrément des modes d’accueil.

- L’objet de l’expérimentation est aussi – et surtout – de **restructurer l’organigramme des directions de la Ville de Paris afin de créer une nouvelle direction de la santé publique**, notamment composée des professionnels de santé du service de PMI qui verraient ainsi leurs missions plus orientées vers le domaine de la santé. Ainsi que l’a exposé la secrétaire générale adjointe de la Ville de Paris,

lors de son audition <sup>(1)</sup>, la crise sanitaire a accéléré la réflexion quant à la création d'une telle direction puisque la Ville de Paris est aujourd'hui uniquement dotée d'une sous-direction à la santé au sein de la Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé. Par cohérence, les personnels exerçant avant tout des missions de santé au sein des services de PMI devraient être rattachés à cette nouvelle direction.

L'expérimentation d'une délégation de mission permettra une **plus grande souplesse et une sécurisation de l'organisation administrative** de la Ville de Paris. Cette expérimentation fera l'objet d'un rapport d'évaluation du Gouvernement remis au Parlement, assorti des observations de la Ville de Paris à la moitié de la durée de cinq ans fixée pour l'expérimentation.

\*

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

## CHAPITRE II Cohésion sociale

### *Article 35*

#### **Expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article prévoit d'expérimenter, pendant cinq ans, avec les départements volontaires, la recentralisation des compétences aujourd'hui dévolues aux conseils départementaux, d'instruction administrative, d'attribution, de contrôle administratif et de financement du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité en outre-mer (RSO).

---

(1) Audition de Mme Marie Daudé, secrétaire générale adjointe, responsable du pôle en charge de la qualité des services aux Parisiens, mercredi 3 novembre 2021.

### ➤ Dernières modifications législatives intervenues

Le revenu de solidarité active a été créé par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Le RSA et le RSO sont des compétences financées et exercées par les conseils départementaux, en cohérence avec la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) issue de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. La loi de finances pour 2019 (1) a recentralisé le RSA en Guyane et à Mayotte, tandis que la loi de finances pour 2020 (2) a recentralisé le RSA et le RSO à La Réunion, et le RSO en Guyane.

### ➤ Les modifications apportées par le Sénat

Alors que la commission des affaires sociales du Sénat avait adopté un amendement de suppression de l'article 35, cet article a été rétabli dans sa version initiale en séance publique.

### ➤ Les modifications apportées par la Commission

La commission a adopté deux amendements du rapporteur et du Gouvernement, visant à tirer les conséquences de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2022, et apportant des précisions et modifications relatives au délai dans lequel il sera possible aux départements de postuler pour participer à l'expérimentation de recentralisation du RSA ainsi qu'aux modalités d'évaluation de l'expérimentation.

#### 1. **L'état du droit : le revenu de solidarité active, une compétence dévolue aux départements qui représente une lourde charge pour un certain nombre d'entre eux**

##### *a. Un minimum social pris en charge par le département*

##### i. Présentation du revenu de solidarité active et du revenu de solidarité d'outre-mer

● Créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, le RSA a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation pour parent isolé (API). Il **constitue le premier minimum social en France en nombre d'allocataires**, avec 1,95 million de foyers bénéficiaires en juillet 2021 <sup>(3)</sup>. En comptant les conjoints et les enfants à charge, 3,85 millions de personnes étaient couvertes par le RSA fin 2018, soit 5,8 % de la population, correspondant à une dépense des collectivités territoriales en 2019 à hauteur de 11,08 milliards d'euros <sup>(4)</sup>.

---

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), communiqué de presse : « En juillet, le nombre d'allocataires du RSA remonte légèrement », 30 septembre 2021.

(4) Étude d'impact du projet de loi, p 320.

Le RSA a d'abord été mis en place en France métropolitaine, puis a été étendu par les ordonnances du 24 juin 2010 <sup>(1)</sup> et du 24 novembre 2011 <sup>(2)</sup> aux départements et régions d'outre-mer (DROM) <sup>(3)</sup>, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

● Aux termes de l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), le RSA a pour objectif « *d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle.* » Il s'agit d'une **allocation différentielle** qui complète les ressources du foyer afin qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti dont le montant varie selon la composition du foyer. Au 1<sup>er</sup> avril 2021, le montant du RSA est de 565,34 euros pour une personne seule sans enfant et de 848,01 euros pour une personne avec un enfant ou pour un couple sans enfant. Le montant forfaitaire servant de base de calcul au RSA est fixé par décret et fait l'objet d'une revalorisation au 1<sup>er</sup> avril de chaque année (article L. 262-3 du CASF).

Aux termes de l'article L. 269-2 du CASF, l'allocation peut dans certaines conditions être majorée (RSA majoré). Cette majoration est accordée temporairement, sans condition d'âge, à un parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée.

#### MONTANTS FORFAITAIRES DU RSA AU 1<sup>ER</sup> AVRIL 2021

(en euros)

Nombre d'enfants ou de personnes à charge	Personne vivant seule	Personne vivant en couple	Personne seule bénéficiant de la majoration
Sans enfant	565,34	848,01	725,96
Un enfant	848,01	1 017,61	967,95
Deux enfants	1 017,61	1 187,21	1 209,94
Par enfant supplémentaire	226,14	226,14	241,99

Source : caisses d'allocations familiales (CAF).

● Selon l'article L. 264-2 du CASF, le bénéfice du RSA est subordonné au respect de plusieurs conditions :

– **être âgé de plus de 25 ans** ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître. La loi de finances pour 2010 <sup>(4)</sup> a néanmoins étendu le RSA aux personnes de moins de 25 ans justifiant de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années précédant la demande (« RSA jeunes ») ;

(1) Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

(2) Ordonnance n° 2011-1317 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au département de Mayotte.

(3) Il s'agit de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de La Réunion et de Mayotte.

(4) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

– être **français ou titulaire**, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler ;

– **ne pas être élève, étudiant, ou stagiaire**, sauf si le bénéficiaire est parent isolé et perçoit un RSA majoré à ce titre ou si ses revenus d'activité sont supérieurs à 500 euros en moyenne par mois ;

– **ne pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité.**

• À l'exception de Mayotte, les départements et régions d'outre-mer ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin bénéficient par ailleurs du revenu de solidarité outre-mer (RSO), institué en 2001 <sup>(1)</sup> et prévu aux articles L. 522-14 et L. 581-9 du code de l'action sociale et des familles.

Le RSO est ouvert **aux personnes âgées de 55 ans minimum, percevant le RSA depuis au moins deux ans sans avoir exercé d'activité professionnelle et s'engageant à quitter définitivement le marché du travail**. Il cesse d'être versé au moment où l'allocataire peut bénéficier d'une retraite à taux plein et au plus tard, à 65 ans. En fonction de l'évolution du marché du travail dans le département ou la collectivité territoriale, le conseil départemental ou territorial peut néanmoins modifier « *les conditions d'accès à l'allocation relatives à l'âge du bénéficiaire et à la durée de perception du revenu de solidarité active* ».

Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 8 800 personnes étaient allocataires du RSO fin 2018. Son montant est fixé à 532,47 euros par mois pour une personne seule au 1<sup>er</sup> avril 2021, avec un plafond de ressources de 946,96 euros pour en bénéficier à taux plein.

## ii. Une compétence exercée par les départements

Le RSA et le RSO sont des compétences financées et exercées, depuis la décentralisation du RSO et du RMI en 2004, par les conseils départementaux. Le département s'est en effet vu confier, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale <sup>(2)</sup>.

• Aux termes de l'article L. 262-24 du CASF, **le financement du RSA est assuré par les départements**. Cette compétence a été précisée par les différents textes législatifs régissant la prestation.

– La loi du 18 décembre 2003 a confié aux départements la responsabilité et le financement du RMI. Les conditions d'accès au RMI et son barème ont cependant continué d'être déterminés par l'État.

---

(1) Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

(2) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

– La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 a poursuivi ce modèle en confiant au département le financement du RSA. Le surcoût associé à cette nouvelle allocation, correspondant au volet « complément de revenus », a toutefois été mis à la charge de l'État.

– La mise en place de la prime d'activité en 2015 n'a pas remis en cause ce schéma, le « RSA socle » étant toujours financé par les départements, tandis que la prime d'activité est entièrement prise en charge par l'État.

Par exception, l'État finance le RSA lorsqu'il est attribué à des personnes de moins de 25 ans justifiant de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années précédant la demande (voir *supra*).

• Le RSA est attribué par le président du conseil départemental du département dans lequel le demandeur réside ou a élu domicile <sup>(1)</sup>. Le conseil départemental peut toutefois déléguer l'exercice de cette compétence.

– **L'instruction des demandes** du RSA incombe aux organismes auprès desquels elles ont été déposées, qui peuvent être les services du département mais également, le centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS) du lieu du domicile du demandeur, les organismes à but non lucratif auquel le président du conseil départemental a délégué cette instruction, la caisse d'allocations familiales (CAF) ou la caisse de mutualité sociale agricole (MSA), ou encore Pôle emploi dans le cadre d'une convention conclue avec la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole (CCMSA).

– Le **versement du RSA** est assuré par les CAF et les caisses de MSA de chaque département <sup>(2)</sup>. Une convention prévue entre ces organismes et les départements précise les conditions de ce versement.

– Le département est enfin responsable de **l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA**. En effet, loin de n'être qu'un dispositif de solidarité financière, le RSA est également un outil d'insertion. Si le bénéficiaire est sans emploi ou si ses revenus d'activité professionnelle au cours des trois derniers mois sont inférieurs à 500 euros par mois en moyenne, il est soumis à l'obligation d'entreprendre des démarches d'insertion en échange d'un accompagnement destiné à l'aider dans ces démarches <sup>(3)</sup>.

À ce titre, le programme départemental d'insertion (PDI) définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins et l'offre locale d'insertion et planifie les actions correspondantes <sup>(4)</sup>. Par ailleurs, le président du conseil départemental a pour charge d'assurer l'orientation des

---

(1) Article L. 262-15 du CASF.

(2) Article L. 262-16 du CASF.

(3) Article L. 262-28 du CASF.

(4) Article L. 263-1 du CASF.

bénéficiaires du RSA, selon leur situation, vers le service de l'emploi ou les organismes compétents en matière d'insertion sociale <sup>(1)</sup>. Cet accompagnement permet d'établir un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) lorsqu'il est orienté vers Pôle emploi <sup>(2)</sup> ou un contrat d'engagements réciproques (CER) lorsqu'il est orienté vers un autre organisme d'insertion professionnelle ou sociale <sup>(3)</sup>.

### ***b. Un coût insoutenable pour de nombreux départements***

#### **i. Un droit à la compensation prévu par la Constitution**

Si le financement du RSA est assuré par les départements, **ces derniers perçoivent des compensations de la part de l'État**, conformément à l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice des compétences transférées.

Les départements bénéficient ainsi de deux fractions de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les carburants au titre du financement du RSO, du RMI puis du RSA, pour un montant total de 5 862 millions d'euros en 2019.

Les départements bénéficient également du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), institué sous la forme d'un prélèvement sur recettes (PSR) de l'État, pour un montant de 585 millions d'euros en 2019. Une part de 40 % du fonds est attribuée au titre de la compensation du RSA en fonction des restes à charge des départements, les 60 % restants finançant un dispositif de soutien aux départements en fonction des contrats de travail aidés financés par les départements.

Les départements bénéficient enfin d'un dispositif de compensation péréquée (DCP), créé en 2015 pour assurer la compensation des revalorisations exceptionnelles du RSA socle prévues en 2013 <sup>(4)</sup> et alimenté par les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçus par l'État. Ce dispositif était doté d'un montant de 994 millions d'euros en 2019.

#### **ii. Une charge trop lourde**

● Cette compensation apparaît néanmoins insuffisante pour de nombreux départements pour lesquels le RSA constitue une charge particulièrement élevée, en

---

(1) Article L. 269-29 du CASF.

(2) Article L. 262-33 du CASF.

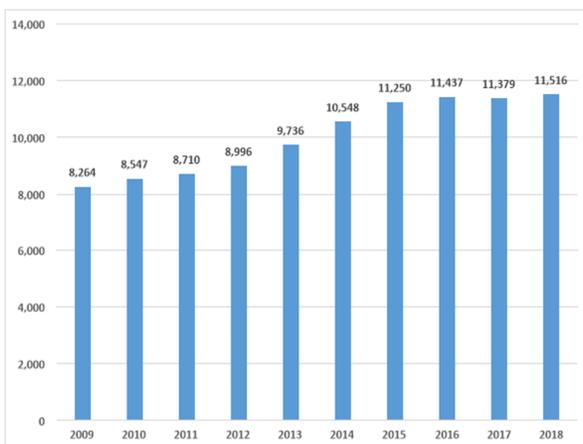
(3) Article L. 262-34 du CASF.

(4) Décret n° 2013-1263 du 27 décembre 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

particulier depuis les revalorisations exceptionnelles du RSA intervenues à partir de 2013, qui ont engendré une **hausse de 10 % du montant de l'allocation**.<sup>(1)</sup>

**Le RSA constitue la première dépense sociale des départements.** Comme indiqué précédemment, en 2019, les dépenses de RSA s'élevaient à **11,08 milliards d'euros** pour les départements selon l'étude d'impact du projet de loi<sup>(2)</sup>. Ces dépenses sont en hausse continue depuis plusieurs années (voir graphique *infra*).

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ALLOCATIONS DE RSA (EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Le nombre d'allocataires du RSA avait par ailleurs fortement augmenté en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire du covid-19, atteignant 2,1 millions de personnes en octobre 2020, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à octobre 2019. Ce nombre a néanmoins baissé depuis, diminuant de 4,6 % entre juillet 2020 et juillet 2021.

• **Cette augmentation générale ne doit pas masquer les différences importantes selon les départements.** Les allocataires sont en effet particulièrement concentrés dans certains d'entre eux. Avec 80,2 allocataires pour 1 000 habitants, la Seine-Saint Denis est le département de France métropolitaine qui comporte le plus d'allocataires. En 2019, pour la France entière, on comptait environ 45,4 allocataires pour 1 000 habitants.

Les disparités entre départements sont mises en lumière par la part des dépenses de RSA sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités territoriales (voir tableau *infra*). Ainsi, alors qu'en 2019, les dépenses de RSA représentaient en moyenne 15,74 % des RRF des collectivités territoriales, ce ratio

(1) Décrets n° 2013-793 du 30 août 2013, n° 2014-1127 du 3 octobre 2014, n° 2015-1231 du 6 octobre 2015, n° 2016-1276 du 29 septembre 2016 et n° 2017-739 du 4 mai 2017.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 320.

était supérieur à 20 % dans dix départements et atteignait 26,70 % pour la Seine-Saint-Denis.

**DIX DÉPARTEMENTS PRÉSENTANT LE RATIO DE DÉPENSES LE PLUS IMPORTANT PAR RAPPORT À LEURS RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT**

	Nom département	Dépenses RSA / RRF
971	GUADELOUPE	38,11%
93	SEINE-ST-DENIS	26,70%
972	MARTINIQUE	26,12%
59	NORD	24,31%
66	PYRENEES-ORIENTALES	23,70%
30	GARD	22,76%
62	PAS-DE-CALAIS	21,68%
13	BOUCHES-DU-RHONE	20,59%
02	AISNE	20,33%
11	AUDE	20,30%

Source : étude d'impact du projet de loi, p. 324.

• Ce poids très important du coût du RSA dans les dépenses des départements contraint fortement le budget de ces collectivités et **réduit leurs marges de manœuvre pour intervenir dans les autres champs de l'action sociale**. Les départements disposent en particulier de peu de moyens pour exercer leur compétence d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA.

*c. La recentralisation du RSA : une revendication ancienne et partiellement amorcée*

i. Une piste envisagée depuis plusieurs années

• La réflexion autour de la recentralisation du RSA n'est pas nouvelle et constitue une revendication de plusieurs départements pour lesquels le coût de cette allocation est devenu insoutenable.

En 2016, le Gouvernement avait ainsi proposé d'assurer le financement du RSA, à condition que les départements s'engagent à renforcer l'accompagnement de ses bénéficiaires vers l'insertion et l'emploi, mais la négociation amorcée avec l'Assemblée des départements de France (ADF), n'avait finalement pas abouti.

Dans le cadre des réflexions autour de la mise en place d'un revenu universel d'activité, la recentralisation du RSA a par ailleurs été évoquée sous ce quinquennat. Lors de sa présentation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le 13 septembre 2018, le Président de la République a en effet annoncé la création d'un revenu universel d'activité fusionnant un grand nombre de prestations et dont l'État aurait l'entière responsabilité. Interrompus en

raison de la crise sanitaire du covid-19, les travaux autour de ce revenu devraient reprendre prochainement.

ii. Une recentralisation amorcée dans certains départements d'outre-mer

● Confrontés à des difficultés économiques et sociales importantes ainsi qu'à un accroissement démographique élevé, **les départements et régions d'outre-mer font face à des dépenses en faveur du RSA particulièrement dynamiques.** Près d'un quart de la population réunionnaise bénéficiait par exemple de cette allocation en 2019. Dans ce contexte particulier et selon différentes modalités, les lois de finances pour 2019 et 2020 ont prévu la recentralisation du RSA en Guyane, à Mayotte et à La Réunion.

– La loi de finances pour 2019 a procédé, **dans la collectivité territoriale de Guyane et dans le département de Mayotte**, à la recentralisation de l'attribution et du financement du RSA. Les compétences relatives à l'attribution, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires ont été déléguées de plein droit à la CAF de Guyane et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte. Le service public de l'emploi (dont Pôle emploi) et la collectivité territoriale ont toutefois conservé leurs compétences en matière d'insertion professionnelle et sociale.

– La loi de finances pour 2020 a procédé à la recentralisation du RSA selon les mêmes modalités à **La Réunion**. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la CAF de La Réunion exerce ainsi les compétences d'instruction et d'attribution et depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2020, celle d'orientation de la prestation. La loi a également prévu une recentralisation du RSA en Guyane et à La Réunion.

● Ces recentralisations se sont accompagnées d'une compensation pour l'État, conformément à la loi de finances pour 2019 qui a prévu à son article 81 que *« le transfert à l'État en matière d'attribution du RSA (...) et d'orientation de ses bénéficiaires, ainsi que le transfert de la charge du financement de cette allocation s'accompagnent de l'attribution à l'État de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte. »* Cette compensation s'est traduite principalement par l'arrêt des versements aux collectivités des compensations historiques et des ressources d'accompagnement au titre du transfert du RMI et de la généralisation du RSA, c'est-à-dire les fractions de TICPE, FMDI et DCP (voir *supra*) <sup>(1)</sup>. Au total, la dépense du RSA décentralisé pour l'État s'élevait à 849 millions d'euros en 2020 et 878 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances pour 2021.

---

(1) Afin d'assurer une compensation intégrale, une réfaction sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue en 2019 est prévue pour le département de Mayotte. Pour La Réunion, le solde (après reprise des fractions de TICPE, du FMDI et de la DCP) est financé par une reprise de la dotation forfaitaire de la DGF et le cas échéant, par une reprise complémentaire financée pour moitié par la reprise d'une partie du produit de la taxe sur les tabacs perçue par La Réunion et pour l'autre moitié, par la reprise d'une partie de la dotation de compensation de la DGF.

## 2. Le droit proposé : l'expérimentation pendant cinq ans, de la recentralisation du RSA et du RSO pour les départements volontaires

Le présent article répond à une demande formulée par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, devant les difficultés financières très importantes rencontrées dans un contexte de forte hausse des demandeurs du RSA, notamment au lendemain de la crise du Covid-19. Il s'agit d'une demande à laquelle le Premier ministre a répondu favorablement en octobre 2020 <sup>(1)</sup> en déclarant « *que l'on ne peut pas continuer à faire peser sur le contribuable local une dépense de solidarité nationale* ». Cette expérimentation, qui n'est pas obligatoire, devrait permettre de soulager significativement les départements les plus en difficulté.

L'article 35 du projet de loi initial prévoit un dispositif d'expérimentation, pour les départements volontaires, de la recentralisation du RSA.

### a. L'objet de l'expérimentation : la recentralisation du RSA et du RSO pour les départements volontaires

• Le **I** prévoit la mise en place, dans les départements volontaires dont la liste est établie par décret, d'une expérimentation du transfert à l'État de compétences actuellement dévolues au département relatives au RSA et au RSO. Ces compétences sont :

– l'**instruction administrative** et la **décision d'attribution** du RSA et du RSO, ainsi que l'examen des éventuels réclamations et contentieux relatifs à ces prestations ;

– le **contrôle administratif des versements** et le **recouvrement des indus** ;

– le **financement** de ces prestations.

Il est à noter que la recentralisation du RSA prévue par le présent projet de loi est partielle. En effet, **les compétences d'orientation et d'accompagnement social des bénéficiaires continuent de relever du département.**

Pour participer à l'expérimentation, les départements doivent en avoir fait la demande **au plus tard trois mois avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année** de mise en œuvre de l'expérimentation.

• Le **II** prévoit que l'État pourra déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont transférées aux CAF et, pour leurs ressortissants, aux caisses de mutualité sociale agricole.

---

(1) Courrier du Premier ministre transmis le 23 octobre 2020 aux élus de Seine-Saint-Denis.

### ***b. Le cadre de l'expérimentation***

L'expérimentation prévue par l'article 35 du présent projet de loi s'inscrit dans le cadre prévu par **l'article 37-1 de la Constitution** selon lequel « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* » Aux termes de l'expérimentation, il pourra être décidé de pérenniser, dans les départements expérimentateurs, les dispositions en place, de prolonger l'expérimentation sur ces territoires, d'abandonner l'expérimentation si elle n'est pas concluante ou encore, d'étendre, sur une partie seulement du territoire national, le cadre juridique qui a été expérimenté, sous réserve cependant que le principe d'égalité soit respecté.

- Aux termes du **III**, l'expérimentation prévue dure **cinq ans** et participe au renforcement des politiques d'insertion des conseils départementaux. Ses modalités financières sont par ailleurs renvoyées à une loi de finances.

- Le **IV** prévoit que cette expérimentation fera l'objet d'une **convention entre le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental**, qui déterminera notamment les modalités du renforcement du service public de l'orientation des bénéficiaires ainsi que des dispositifs d'insertion mis en place dans le département. Cette convention doit faire l'objet d'un rapport de suivi annuel du président du conseil départemental, soumis à l'approbation préalable de l'assemblée délibérante. Ce rapport rend compte des résultats obtenus en matière d'insertion, notamment en ce qui concerne l'accès des bénéficiaires à l'emploi et à la formation.

Une **évaluation de l'expérimentation** doit par ailleurs être engagée conjointement par l'État et chacun des départements, six mois avant la fin de l'expérimentation.

Le **V** exclut, dans le cadre de l'expérimentation de la recentralisation du RSO, la faculté pour les départements de Guadeloupe et la collectivité territoriale de Martinique, de modifier, en fonction de l'évolution du marché du travail local, les conditions d'accès au RSO, tel que cela est normalement possible aux termes de l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles.

- Le **VI** renvoie enfin à un décret en Conseil d'État les modalités d'application du présent article, notamment les éléments essentiels de la convention entre le représentant de l'État et le président du conseil départemental évoquée *supra* et les critères retenus pour établir la liste des départements participant à l'expérimentation.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des affaires sociales du Sénat a rappelé que la recentralisation du RSA « *ne fait pas l'unanimité au sein de l'ADF* », dans la mesure où de nombreux départements considèrent notamment que l'on peut difficilement découpler la compétence d'accompagnement social de celles liées au

RSA <sup>(1)</sup>. Constatant le renvoi des modalités financières à une loi de finances, elle a par ailleurs estimé que le dispositif était inabouti. Elle a en outre exprimé l'inquiétude d'un élargissement de la recentralisation à des départements qui ne seraient pas volontaires à l'issue de l'expérimentation. Enfin, elle a souligné l'absence d'éléments de bilan sur les recentralisations menées depuis 2019. Pour ces raisons, elle a proposé à la commission des lois de supprimer l'article.

En séance publique, **le Sénat a rétabli l'article 35**, à l'initiative du Gouvernement. Le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales a indiqué disposer à présent d'éléments tangibles d'évaluation de l'expérimentation de recentralisation du RSA menée à la Réunion, en Guyane et à Mayotte et a donné un avis favorable au rétablissement de l'article 35 dans sa version initiale.

#### **4. La position de la commission**

La commission des affaires sociales a adopté deux amendements du rapporteur et du Gouvernement, visant à tirer les conséquences de l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2022. Ce dernier prévoit en effet lui aussi l'expérimentation, pendant cinq ans, de la recentralisation de la gestion et du financement du RSA et du RSO pour les départements volontaires (voir *infra*).

---

(1) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) présenté par M. Alain Milon au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, juin 2021, p. 39 et 40.

### **L'article 12 du projet de loi de finances pour 2022**

L'article 12 du PLF pour 2022, adopté le 16 novembre dernier, prévoit également l'expérimentation pendant cinq ans du transfert à l'État de l'instruction administrative et de la décision d'attribution, de l'examen des réclamations et du recours contentieux, du contrôle administratif et du recouvrement des indus ainsi que du financement des prestations du RSA et du RSO pour les départements volontaires.

Parmi les principales différences entre l'article 12 du PLF et l'article 35 du présent projet de loi, figure d'abord **le délai durant lequel les départements peuvent candidater à l'expérimentation**, fixé au 15 janvier 2022 au plus tard dans le PLF, alors que selon l'article 35, les départements ont la possibilité de candidater au plus tard trois mois avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année de mise en œuvre. Par ailleurs, l'article 12 du PLF ne comporte pas les dispositions de l'article 35 du présent projet de loi relatives au **rapport de suivi annuel établi par le président du conseil départemental** rendant compte des résultats obtenus en matière d'insertion, **ni à l'évaluation conjointe entre l'État et le département devant être engagée six mois avant la fin de l'expérimentation**.

Par ailleurs, l'article 12 du PLF pour 2022 **prévoit les modalités financières de cette recentralisation en assurant la compensation, au profit de l'État, de cette nouvelle charge**.

Pour mettre en œuvre ce droit à compensation, l'État procède à la reprise temporaire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, des ressources suivantes :

- les compensations historiques résultant du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et de la généralisation du RSA attribuées sous forme de fiscalité transférée (fractions de TICPE) ;
- les ressources d'accompagnement à l'exercice de la compétence relative au RSA, que sont le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) et le dispositif de compensation péréquée (DCP), destinés à financer les revalorisations exceptionnelles du RSA socle adoptées depuis 2013. Le solde éventuellement non couvert par la reprise des financements historiques et des ressources d'accompagnement est compensé par la reprise complémentaire d'une fraction maximum de 20 % du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ainsi que, le cas échéant, par une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

● Ces amendements suppriment d'abord les alinéas 1 à 7, 10 et 11 de l'article 35, devenus redondants avec les dispositions de l'article 12 du projet de loi de finances.

● Ils apportent par ailleurs des précisions et modifications relatives au **délai** dans lequel il sera possible pour les départements de postuler pour participer à l'expérimentation de recentralisation du RSA ainsi qu'aux **modalités d'évaluation de l'expérimentation**.

Ainsi, pour les départements intéressés qui ne pourraient pas candidater avant le 15 janvier 2022 – date fixée par l'article 12 du PLF –, **il sera possible de présenter leur candidature entre le 16 janvier et le 30 juin 2022 au plus tard**. Pour ceux retenus, l'expérimentation entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. La durée de l'expérimentation sera dès lors ramenée à quatre ans afin qu'une

évaluation commune à l'ensemble des territoires concernés puisse être menée. Ces amendements disposent en outre que la convention sur les modalités de l'expérimentation signée entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil départemental est signée au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre 2022 (contre le 1<sup>er</sup> mars 2022 selon l'article 12 du PLF pour 2022).

L'article 35 ainsi modifié comporte enfin toujours les dispositions relatives à **l'évaluation de l'expérimentation**, prévues dans le projet de loi 3DS initial mais absentes du PLF pour 2022.

\*  
\* \*

*Article 35 bis (supprimé)*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, vise à créer de nouveaux moyens de contrôle du département sur les bénéficiaires du RSA, dans un objectif de lutte contre la fraude.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les règles encadrant le contrôle et l'échange d'informations relatifs à la situation des bénéficiaires du RSA sont issues de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

➤ **La position de la commission**

La commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit : l'existence d'un contrôle de la situation des bénéficiaires du revenu de solidarité active**

● Selon l'article L. 262-40 du CASF, le président du conseil départemental et les organismes chargés de l'instruction et du service du RSA – soit les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA)

– demandent, pour l’exercice de leurs compétences, toutes les informations nécessaires à l’identification de la situation du foyer :

– aux administrations publiques, et notamment aux administrations financières ;

– aux collectivités territoriales ;

– aux organismes de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d’indemnisation du chômage ainsi qu’aux organismes publics ou privés concourant aux dispositifs d’insertion ou versant des rémunérations au titre de l’aide à l’emploi.

La communication de ces informations est néanmoins **limitée aux données nécessaires à l’instruction du droit au RSA, à sa liquidation et à son contrôle, ainsi qu’à la conduite des politiques d’insertion.**

Les informations recueillies peuvent être échangées, pour l’exercice de leurs compétences, entre le président du conseil départemental et les CAF et les caisses de MSA.

● La **sollicitation directe** auprès des bénéficiaires du RSA de documents justificatifs permettant de vérifier leur droit à la prestation est une prérogative qui incombe aux CAF et aux caisses de MSA au titre de leur pouvoir de contrôle. Ces organismes transmettent chaque mois au président du conseil départemental, la liste nominative de tous les allocataires ayant fait l’objet d’un contrôle, en détaillant la nature du contrôle et son issue.

## **2. Le droit proposé : la mise en place de nouveaux pouvoirs de contrôle pour le président du conseil départemental**

● Issu de l’adoption par la commission des affaires sociales d’un amendement de Mme Sabine Drexler (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues, le présent article vise à créer de nouveaux moyens de contrôle et de sanction du conseil départemental sur les bénéficiaires du RSA.

Il prévoit d’une part, la possibilité pour le président du conseil départemental d’exercer un **contrôle direct** sur les bénéficiaires du RSA en lui permettant de demander à ces derniers les documents et informations nécessaires *« afin de vérifier la sincérité et l’exactitude des déclarations souscrites dans le cadre de l’octroi et du versement de cette prestation. »*

Il est précisé que ce pouvoir de contrôle s’étend à **tout document utile** permettant de contrôler *« notamment la composition du foyer, le domicile du bénéficiaire, ou encore l’étendue de ses ressources. »* Le bénéficiaire est tenu de communiquer les documents requis **dans un délai d’un mois à compter de la demande.**

• Cet article introduit d'autre part, à l'article L. 262-37 du CASF, **un nouveau cas de figure pour lequel le président du conseil départemental peut décider de suspendre le versement du RSA**. Cette suspension peut être décidée si le bénéficiaire de la prestation refuse, sans motif légitime, de communiquer les documents qui lui sont demandés.

### 3. La position de la commission

Considérant que les conseils départementaux disposent déjà de la compétence de contrôle du RSA et de lutte contre la fraude, au même titre que les organismes de sécurité sociale, et que la multiplication des vérifications de pièces personnelles conduirait à complexifier le parcours des bénéficiaires, la commission a adopté des amendements de suppression de cet article portés par le rapporteur, M. Boris Vallaud et les membres du groupe Socialistes et apparentés, et M. Jacques Marilossian et les membres du groupe La République en Marche.

\*

\* \*

#### *Article 36*

(art L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, art L. 233-1-1 ; art L. 302-1, L. 442-8-1-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation ; art L. 281-1, L. 281-4, L. 281-5, L. 14-10-5, L. 233-2 du code de l'action sociale et des familles ; art L. 3332-17-1 du code du travail)

### **Compétence départementale en matière d'habitat inclusif et d'adaptation des logements au vieillissement de la population**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Cet article vise à confier au département une compétence de coordination du développement de l'habitat inclusif et de l'adaptation du logement au vieillissement de la population.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi Élan » a consacré la notion d'habitat inclusif à l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles et en a défini les principes fondamentaux. La loi de financement de la sécurité sociale

pour 2021 <sup>(1)</sup> a par ailleurs autorisé les règlements d'aide départementaux d'aide sociale à verser une aide à la vie partagée, financée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

En commission des affaires sociales, le Sénat a substantiellement modifié cet article en adoptant un amendement du rapporteur pour avis visant à supprimer la compétence départementale relative à l'adaptation des logements au vieillissement de la population et à doter le département d'outils opérationnels pour assurer sa mission de coordination du développement de l'habitat inclusif.

### ➤ **Les modifications apportées par la commission**

La commission a rétabli la compétence départementale de coordination de l'adaptation du logement au vieillissement de la population. Elle a par ailleurs conforté et amélioré l'exercice par le département des deux compétences de développement de l'habitat inclusif et d'adaptation des logements au vieillissement de la population, en les assortissant de leviers plus opérationnels.

## **1. L'état du droit : l'adaptation des logements à la perte d'autonomie, des dispositifs nombreux mais insuffisants face à l'augmentation des besoins**

La question de la perte d'autonomie, qu'elle soit liée à l'âge ou au handicap, nécessite d'adapter les logements, dans un contexte de vieillissement de la population. Depuis plusieurs années, de nouvelles formes d'habitat sont développées dans l'objectif de dépasser le caractère binaire de l'offre, séparée entre le logement pleinement autonome et le mode de vie collectif que propose un établissement (tels que les foyers de vie ou les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – EHPAD).

### ***a. Le développement récent de logements adaptés***

#### **i. L'habitat inclusif**

- Une définition progressive

Le modèle de l'habitat inclusif est développé depuis plusieurs années.

Un premier pas a été franchi avec la mise en place, en décembre 2016, de l'observatoire de l'habitat inclusif <sup>(2)</sup>, chargé de fédérer l'ensemble des partenaires intéressés – associations, représentants des collectivités territoriales et acteurs institutionnels – pour mettre à disposition les bonnes pratiques et soutenir les acteurs dans leur projet de développement de ce type d'habitat.

---

(1) Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

(2) Coprésidé par la direction générale de la cohésion sociale, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ainsi que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

• C'est cependant la loi « Élan » du 23 novembre 2018, qui a défini à l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles, la notion d'habitat inclusif. Aux termes de cet article, l'habitat inclusif est destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un « **mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes, assorti d'un projet de vie sociale et partagée défini par un cahier des charges national.** » Ce projet de vie sociale et partagée, défini par un arrêté du 24 juin 2019, a pour objectif de favoriser la vie sociale et citoyenne de ses habitants, et se traduit par des activités de convivialité, ludiques ou culturelles, au sein ou à l'extérieur de l'habitat inclusif. Il est souvent fait appel à une personne morale porteuse du projet partagé (voir *infra*).

**La personne morale porteuse du projet partagé (ou personne 3P selon le rapport de MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom <sup>(1)</sup>)**

La personne morale « Porteuse du Projet Partagé » ou « personne 3P » joue un rôle essentiel en concourant à l'élaboration par les habitants du projet de vie sociale et partagée, en assurant une fonction d'organisation et de régulation de la vie à plusieurs, mais également une fonction d'appui au parcours de vie de chaque habitant et en garantissant la prévention des situations de maltraitance auprès des habitants qu'elle accompagne. La « personne 3P » est aussi **l'interlocuteur-pivot des autres intervenants extérieurs** (bailleurs, services d'aide à la personne) et des pouvoirs publics (État, départements, ARS). Le forfait habitat inclusif lui est directement attribué.

Selon l'article L. 281-1 du CASF, ce mode d'habitat est entendu comme :

- un logement meublé ou non, en cohérence avec le projet de vie sociale et partagée loué dans le cadre d'une colocation ;
- un ensemble de logements autonomes destinés à l'habitation, meublés ou non, en cohérence avec le projet de vie sociale et partagée et situés dans un immeuble ou un groupe d'immeubles comprenant des locaux communs affectés au projet de vie sociale et partagée.

L'habitat inclusif peut notamment être constitué dans :

- **des logements-foyers** accueillant des personnes en situation de handicap ou des personnes âgées. Constitue un logement-foyer, aux termes de l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation, un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective.

---

(1) « *Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous !* », rapport remis au Gouvernement par MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom le 26 juin 2020.

– les **logements réservés par le représentant de l'État** dans le département et proposés prioritairement aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap.

• La loi Élan a défini le cadre entourant l'habitat inclusif ainsi que ses principales modalités de fonctionnement.

Elle a d'une part créé le **forfait habitat inclusif**, prévu à l'article L. 281-2 du CASF, attribué par l'Agence Régionale de Santé (ARS) à un **porteur de projet** ayant répondu à l'appel à candidature, pour toute personne éligible au forfait résidant au sein de l'habitat inclusif. Ce forfait finance l'animation du projet de vie sociale et partagée ainsi que l'équipement nécessaire à sa mise en œuvre. Son montant individuel varie entre 3 000 euros et 8 000 euros par an et par habitant, dans une limite de 60 000 euros par habitat inclusif.

D'autre part, la loi Élan a mis en place le **conférence des financeurs de l'habitat inclusif**, au sein de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie créée par la loi d'adaptation de la société au vieillissement de 2015 <sup>(1)</sup>. Ces conférences définissent un programme de financement de l'habitat inclusif, qui comprend les orientations en matière de déploiement de l'habitat inclusif en s'appuyant sur « *les diagnostics territoriaux existants et partagés* <sup>(2)</sup> ».

Conformément à la recommandation du rapport de MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom sur l'habitat inclusif <sup>(3)</sup>, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 comporte **une expérimentation permettant aux départements volontaires d'octroyer une nouvelle aide relative à la vie partagée (AVP)** à tout habitant d'un habitat inclusif dont la personne morale a conclu, pour cet habitant, une convention avec le département.

#### L'aide à la vie partagée

L'article 34 de la LFSS pour 2021 a introduit l'article L. 281-2-1 dans le code de l'action sociale et des familles, qui prévoit l'octroi d'une aide à la vie partagée à tout habitant d'un habitat inclusif auquel n'est pas attribué un forfait habitat inclusif et dont la personne morale animatrice a passé, pour cet habitat, une convention avec le département. Cette aide est **destinée à financer le projet de vie sociale et partagée mis en œuvre dans l'habitat inclusif**. Elle **finance l'animation, mais aussi la coordination du projet de vie sociale ou la régulation du « vivre ensemble »**. Afin de donner une impulsion forte à ce type de projets, l'article L. 281-2-1 du CASF prévoit que la CNSA garantit la couverture de tout ou partie des conventions signées avant le 31 décembre 2022 à un taux d'au moins 80 %.

(1) Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

(2) Site de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : <https://www.cnsa.fr/budget-et-financement/financement-de-lhabitat-inclusif>

(3) « Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous ! », rapport remis au Gouvernement par MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom le 26 juin 2020.

- Un modèle unique

Si l'article L. 281-1 du CASF a permis de consacrer la catégorie d'habitat inclusif dans la loi, cette notion renvoie à une **grande diversité de situations**. Les principaux types d'habitats pouvant relever de cette catégorie sont aujourd'hui connus (voir *infra*). Dans leur rapport précité, MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom insistent néanmoins sur la **difficulté d'établir une liste exhaustive de tous les modèles d'habitat pouvant être considérés comme inclusifs**.

**Principaux types d'habitats inclusifs identifiés par MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom dans leur rapport remis au Gouvernement en juin 2020**

Tout en rappelant que cette liste n'est pas exhaustive et que les modèles cités comportent d'importantes différences entre eux et parfois même au sein d'une même catégorie, MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom recensent les types d'habitat suivants :

- les résidences sociales et notamment les pensions de famille et « résidences accueil » (article L.633-1 du code de la construction et de l'habitation – CCH) ;
- les logements locatifs sociaux dits « article 20 loi ASV <sup>(1)</sup> » (art.L. 441-2 du CCH) ;
- les lieux de vie et d'accueil (art. L. 312-1, III du code de l'action sociale et des familles (CASF)) ;
- l'accueil familial (articles L. 441-1 et L. 444-1 du CASF) ;
- les résidences autonomie (art. L. 312-12 du CASF), auxquelles se rattachent notamment les « maisons d'accueil rurales destinées aux personnes âgées » (MARPA) promues par la mutualité sociale agricole ;
- les résidences-services (art. L. 631-13 du CCH) ;
- l'habitat participatif (art. L. 200-1 du CCH) et les coopératives d'habitants (L. 201-1 du CCH) ;
- la cohabitation intergénérationnelle solidaire (art. L. 631-17 du CCH).

Pour mieux cerner ce modèle de l'habitat inclusif, les auteurs préconisent dès lors de retenir plutôt les effets de ces projets sur les parcours de vie des personnes concernées. Selon cette approche, **on peut considérer que constitue un habitat inclusif un type d'habitat remplissant trois fonctions essentielles : être accompagné (notamment par des services d'aide à la personne), partager certains temps de vie en commun et être inséré dans un environnement (lieux ouverts sur l'extérieur) <sup>(2)</sup>**. Ces trois dimensions permettent d'identifier les principes fondamentaux du modèle des habitats inclusifs, qui peuvent néanmoins comporter bien d'autres caractéristiques (voir *infra*).

---

(1) Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement précitée.

(2) C'est pourquoi dans leur rapport, les auteurs privilégient la notion « d'habitat accompagné, partagé et inclusif (API). »

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'HABITAT INCLUSIF SELON LE RAPPORT DE  
MM. DENIS PIVETEAU ET JACQUES WOLFROM

**Parmi les qualités qui jouent le premier rôle** pour cerner ce que le rapport entend par « habitat API » :

- la vie « chez soi » de chaque habitant,
- la gestion libre, par chacun, de son rythme de vie, des personnes qu'il invite, de ses allées et venues,
- la mise en commun, entre habitants, de plusieurs moments de vie quotidienne,
- la participation à la décision pour tout ce qui est mis en commun,
- l'ouverture sur le voisinage, l'activité et les ressources de l'environnement local.

**D'autres viennent les conforter et doivent** être également soutenues :

- la mise en commun de services d'aide à la personne,
- le partage du projet et donc l'occupation de certains logements par des personnes qui ne sont ni âgées ni handicapées,
- la centralité, l'accès facile aux services, commerces, ou transports,
- l'intégration dans un projet global de territoire,
- la venue naturelle, parce que c'est un domicile, de la famille et des amis,
- l'association de bénévoles au fonctionnement du projet.

L'habitat inclusif permet véritablement de mettre les personnes âgées ou en situation de handicap au centre, en les rendant acteurs de leur vie. **Le déploiement de l'habitat inclusif n'est dès lors « pas seulement une politique sociale du grand âge ou du handicap, ni même une politique d'habitat, c'est un projet de société <sup>(1)</sup>. »**

ii. L'adaptation des logements au vieillissement de la population

• L'adaptation des logements au vieillissement de la population renvoie à l'ensemble des ajustements et travaux réalisés pour rendre les logements plus adaptés et sécurisants pour les personnes âgées en perte d'autonomie et leur permettre de se maintenir à domicile. Il peut s'agir d'installer des **équipements spécifiques** (par exemple un siège de douche mural ou des volets roulants automatisés) ou de **réaliser des travaux plus importants** (installation de douches à l'italienne, de sanitaires surélevés, de revêtements de sol antidérapants ou encore d'un chemin lumineux).

• De nombreux dispositifs d'aide à l'adaptation des logements existent aujourd'hui. Parmi les principaux, figurent notamment :

– **les aides attribuées dans le cadre des régimes légaux de retraite**, essentiellement le programme « Habitat et cadre de vie » de l'assurance retraite, mais aussi le programme « Bien chez moi » de l'Agirc-Arrco ;

---

(1) Rapport précité de MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom.

– les **aides du programme « Habiter Facile » de l’Agence nationale de l’habitat** (Anah), qui permettent de financer jusqu’à 50 % des travaux d’adaptation réalisés dans le logement pour les propriétaires occupants. Ces aides sont attribuées en fonction des ressources du foyer et concernent principalement les ménages modestes ou très modestes ;

– les **aides financées par le plan d’investissement volontaire d’Action logement** lancé en 2019, qui peuvent prendre en charge jusqu’à 5 000 euros de travaux d’aménagement de la salle de bain et des sanitaires ;

– certains travaux d’aménagement peuvent également être pris en charge dans le cadre de l’**allocation personnalisée d’autonomie** (APA), attribuée et versée par le conseil départemental et la **prestation de compensation du handicap** (PCH), attribuée par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et versée par le conseil départemental.

– on peut enfin citer le **crédit d’impôt au titre des travaux d’équipement pour la personne âgée ou handicapée**, prévu à l’article 200 *quater* A du code général des impôts.

*b. Une offre éparse et insuffisante appelant une politique ambitieuse et cohérente au sein des territoires*

i. Une offre insuffisante et trop complexe

● **Au regard des besoins identifiés, l’offre de logements adaptés à la perte d’autonomie liée au vieillissement est particulièrement limitée.** Selon l’Agence nationale de l’habitat (Anah), seuls 1,8 million, soit environ 6 % des logements de l’ensemble du parc de logements, sont adaptés à la dépendance, contre 12 % en Allemagne et au Danemark et 16 % aux Pays-Bas. Un rapport du Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (Cerema) du ministère de la transition écologique estime à deux millions le nombre de logements qui pourraient avoir besoin d’être rénovés compte tenu de leur état et de l’âge de leur occupant <sup>(1)</sup>. L’offre d’habitats inclusifs est, elle aussi, particulièrement insuffisante, alors que l’étude d’impact du projet de loi recense seulement environ 170 projets d’habitats inclusifs sur l’ensemble du territorial national <sup>(2)</sup>.

● Les dispositifs actuels se caractérisent par ailleurs par leur complexité et leur manque de visibilité.

**L’offre d’aides à l’adaptation au vieillissement de la population est particulièrement éparse**, faisant appel à divers acteurs et reposant sur des critères d’éligibilité différents. Par ailleurs, **les usagers sont insuffisamment informés sur les aides dont ils peuvent effectivement disposer**, en particulier dans certains

---

(1) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité, p. 47.

(2) Étude d’impact du projet de loi, p. 326.

départements où l'accès à l'information est particulièrement limité. Ainsi, les agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL), qui concentrent davantage leur action sur l'information à caractère juridique, financier et social, ne sont par exemple pas présentes dans seize départements. L'information relative aux dispositifs techniques d'adaptation des logements, relève quant à elle des centres d'information et de conseil en aide technique (Cicat), qui ne sont plus que 22 sur l'ensemble du territoire. Enfin, si les usagers peuvent aussi se tourner vers des centres locaux d'information et de coordination (CLIC), le maillage de ces centres est inégal sur le territoire <sup>(1)</sup>.

La complexité du modèle de l'habitat inclusif s'explique quant à elle par **la très grande diversité des porteurs de projet**, qui peuvent être des associations, des collectivités locales, des bailleurs sociaux, des prestataires de services à la personne ou encore des gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux. Ce type d'habitat fait par ailleurs appel à d'autres acteurs, comme les services d'aide à domicile, les associations locales culturelles et sportives ou encore les groupes d'entraide mutuelle. Le rapport Piveteau-Wolfrom insiste dès lors sur la nécessité urgente de renforcer le dispositif de planification stratégique.

ii. Un développement indispensable face aux nouveaux besoins

**Le vieillissement de la population implique de mener une politique ambitieuse au regard des besoins croissants de logements adaptés à la perte d'autonomie.** Ainsi, en 2030, 21 millions de seniors de 60 ans ou plus vivront en France, soit trois millions de plus qu'aujourd'hui et, en 2070, les plus de 75 ans pourraient représenter près de 18 % d'une population de 76 millions d'habitants <sup>(2)</sup>. Le nombre de personnes très dépendantes (appartenant au groupe iso-ressources 1 et 2) devrait être multiplié par deux entre 2010 et 2060 <sup>(3)</sup>.

L'adaptation des logements au vieillissement de la population est un impératif, au regard de la demande très forte et croissante de maintien à domicile des personnes âgées en situation de dépendance, soulignée par l'ensemble des acteurs auditionnés. Le développement de l'habitat inclusif participe aux réponses apportées en matière de maintien à domicile, mais répond aussi à l'aspiration à une meilleure inclusion des personnes en situation de handicap en milieu ordinaire, ainsi qu'au développement de la mixité des publics, notamment intergénérationnels, dans le cadre des politiques d'habitat. Il permet par ailleurs de lutter efficacement contre la problématique de l'isolement, qui constitue un véritable fléau pour les personnes en perte d'autonomie.

---

(1) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité, p. 48.

(2) « Bien vieillir chez soi : c'est possible aussi ! », rapport d'information n° 453 (2020-2021) de M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, publié le 17 mars 2021.

(3) Étude d'impact du projet de loi, p. 329.

## **2. Le droit proposé : renforcer et coordonner l’habitat inclusif et l’adaptation des logements au vieillissement, sous l’impulsion du département**

L’article 36 du projet de loi initial confie au département la compétence de coordination du développement de l’habitat inclusif et d’adaptation du logement au vieillissement de la population.

Le fait d’attribuer cette nouvelle prérogative au département a pour objectif de **favoriser et clarifier les actions en faveur de ces deux politiques**. Dans leur contribution écrite envoyée au rapporteur, MM. Denis Piveteau et Jacques Wolfrom indiquent ainsi *« qu’en installant le département en « coordonnateur », cet article va incontestablement dans le sens préconisé dans le rapport, à savoir : reconnaître au département une fonction « d’assembleur », (ou de chef d’orchestre) de la multitude de domaines d’action publique qu’il est nécessaire de mobiliser pour développer l’habitat inclusif. »*

L’échelon départemental, par sa bonne appréhension de ses territoires et la connaissance précise des besoins spécifiques en matière de dépendance et de prise en charge du handicap, apparaît par ailleurs le plus adapté. En outre, comme l’ont rappelé les acteurs auditionnés, le département détient déjà plusieurs compétences dans le champ de l’habitat inclusif et de l’adaptation du logement au vieillissement de la population (qu’il s’agisse par exemple de l’attribution d’aides individuelles à l’autonomie, de la nouvelle aide à la vie partagée issue de la LFSS pour 2021, ou du financement des services d’aide à la personne). **Il est donc incontestablement le mieux placé pour coordonner cette politique.**

## **3. Les modifications issues de l’examen au Sénat**

Par l’adoption d’un amendement du rapporteur pour avis, la commission des affaires sociales du Sénat a apporté de substantielles modifications au présent article.

La commission a d’abord **supprimé la compétence départementale de coordination de l’adaptation du logement au vieillissement de la population**, initialement prévue par le projet de loi. Les sénateurs ont en effet estimé que l’adaptation des logements au vieillissement aurait davantage sa place dans un texte relatif au grand âge et à l’autonomie. La notion de « coordination » aurait pu par ailleurs, selon eux, donner lieu à diverses interprétations.

L’amendement du rapporteur pour avis a en outre introduit un **II** qui précise et assortit de conditions la compétence de coordination du département en matière du développement de l’habitat inclusif.

Il est d’abord précisé que **cette compétence de coordination du développement de l’habitat inclusif s’exerce notamment au sein de la conférence des financeurs de l’habitat inclusif**. Le 1° précise d’ailleurs que cette

conférence facilite l'accompagnement des projets qu'elle identifie au moyen d'un **comité d'examen d'appui technique et d'une aide à l'ingénierie de projet**.

Le 2° introduit la possibilité d'autoriser l'accord passé entre les départements **de déroger aux règles de droit commun relatives à la détermination de la résidence de secours des bénéficiaires de l'aide à la vie partagée**, afin de corriger les conséquences budgétaires qu'aurait le déménagement d'une personne dans un habitat inclusif situé dans un autre département.

#### **Définition du domicile de secours**

Le domicile de secours permet de déterminer le département qui a en charge le financement des prestations d'aide sociale légale. L'article L. 121-1 du CASF prévoit en effet que *« les prestations légales d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours. »*

Il autorise par ailleurs l'accord passé entre les départements et la CNSA à **déroger aux règles de droit commun relatives à l'attribution prioritaire de logements sociaux ou à la tarification des services d'aide à la personne**, afin d'encourager le développement conjoint des projets de vie et des services d'aide aux personnes, en optimisant l'occupation du logement social.

Le **III** vise à faire une place à l'habitat inclusif dans les **outils de droit commun de planification et de programmation de l'habitat**.

Le 1° introduit dans le plan départemental de l'habitat, élaboré dans chaque département, un **diagnostic territorial de l'habitat inclusif** et précise qu'il doit définir en la matière des orientations conformes à celles qui résultent des programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés par les EPCI.

Le plan départemental de l'habitat, élaboré conjointement par l'État, le département concerné et les EPCI ayant élaboré un PLH est déjà, de par la loi, le réceptacle d'une synthèse de plusieurs exercices de planification, puisqu'il doit tenir compte des PLH, des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale.

Le 2° précise enfin que le diagnostic territorial de l'habitat inclusif introduit à l'article L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation par le 1°, est élaboré **après consultation de l'agence régionale de santé (ARS)**. Cet avis est rendu obligatoire au titre des appuis sanitaires et médico-sociaux requis pour un grand nombre de logements inclusifs.

#### **4. La position de la commission**

La commission a adopté deux amendements identiques de rédaction globale de l'article, déposés par le rapporteur et le Gouvernement, visant à préciser et compléter les dispositions prévues.

● Cet amendement **rétablit d'abord la compétence départementale dans l'adaptation du logement au vieillissement de la population (I)**, prévue dans le projet de loi initial et supprimée par le Sénat. Pour le rapporteur, le département a un rôle essentiel à jouer dans cette politique, dans un contexte où les besoins en matière de logements adaptés vont être croissants.

● Cet amendement conforte et améliore par ailleurs l'exercice par le département des deux compétences de développement de l'habitat inclusif et d'adaptation des logements au vieillissement de la population, en les assortissant de leviers plus opérationnels. Il permet en effet de :

– maintenir la précision apportée par le Sénat selon laquelle **la compétence de coordination du développement de l'habitat inclusif s'exerce notamment au sein des conférences des financeurs de l'habitat inclusif**, présidées par les conseils départementaux (I). Le présent amendement donne davantage de poids à ces conférences, en permettant le financement des frais d'ingénierie par le concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) versé aux départements pour les actions de prévention financées par les conférences des financeurs et en prenant en compte les dépenses de fonctionnement de ces conférences par le concours de la CNSA (1° A et 1° bis du II);

– **renforcer la cohérence des politiques de développement de l'habitat inclusif menées dans les territoires**, en inscrivant l'habitat inclusif dans les programmes locaux de l'habitat prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et déployés par les intercommunalités (1° A du III). Comme indiqué par le rapporteur<sup>(1)</sup>, cette intégration « *permettra de faciliter la prise en compte de ces opérations dans les documents d'urbanisme, les opérations de revitalisation des territoires et les liens avec les programmes Petites Villes de Demain ou Action Cœur de Ville* » ;

– **développer l'habitat inclusif dans le parc social**, en autorisant les organismes d'habitations à loyers modérés à louer aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale, des logements sociaux bénéficiant d'une autorisation spécifique<sup>(2)</sup>(3° du III). L'objectif est de pouvoir les sous-louer, meublés ou non, à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, le cas échéant dans le cadre d'une colocation. Pour rappel, la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement de 2015 avait déjà prévu une dérogation aux règles d'attribution de logements sociaux en faveur de personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap ;

– **clarifier et sécuriser le cadre juridique des logements-foyers dénommés « habitat inclusif » à l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles afin de favoriser leur développement (1° ter du II)**. Aux termes de cet amendement, l'habitat inclusif pourra en effet être notamment constitué dans

---

(1) Exposé des motifs de l'amendement AS184.

(2) Lorsqu'ils ont fait l'objet d'une réservation par le représentant de l'État dans le département.

des logements « *accueillant des personnes handicapées ou des personnes âgées qui relèvent exclusivement des deux premiers alinéas de l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation* <sup>(1)</sup> et qui ne sont pas soumis à la réglementation des établissements et services sociaux et médico-sociaux » ainsi que dans « *des logements faisant l'objet d'une réservation par le représentant de l'État dans le département* ». En effet, l'État peut s'engager, en fonction de son appréciation des besoins locaux de logements adaptés à ce type de population, à proposer prioritairement les logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap ;

– dans la lignée des modifications apportées par le Sénat relatives au domicile de secours, consacrer la possibilité de **déroger aux règles normalement applicables relatives à la détermination du domicile de secours** <sup>(2)</sup> (3° du II). Une telle mesure vise à corriger les conséquences budgétaires négatives qu'aurait le déménagement d'une personne dans un habitat inclusif situé dans un autre département ;

– **ouvrir l'accès à l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) aux personnes morales ayant signé une convention pour l'aide à la vie partagée** et dont la mission principale est d'assurer le projet de vie sociale et partagée dans le cadre d'un habitat inclusif (IV). L'objectif est de leur permettre de pouvoir accueillir des volontaires de service civique.

\*

\* \*

#### Article 36 bis AA (nouveau)

(art L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles)

### **Simplification du cadre des autorisations accordées aux établissements et services sociaux ou médico-sociaux pour l'accueil et la prise en charge des personnes en situation de handicap**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Introduit par la Commission

(1) Un logement-foyer est, selon cet article, destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privés meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective. Il accueille notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des étudiants, des travailleurs migrants ou des personnes défavorisées.

(2) En permettant que les accords passés entre les départements et la CNSA définissent les conditions dans lesquelles les départements peuvent, par convention passée entre eux, déroger à ces règles.

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, issu de deux amendements identiques déposés par le rapporteur et le Gouvernement, vise à simplifier et faciliter la prise en charge des personnes en situation de handicap dans les établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS).

---

Dans la lignée des recommandations du rapport de l'IGAS sur l'amélioration des réponses aux attentes des personnes en situation de handicap <sup>(1)</sup> publié en mai 2021, cet article simplifie le cadre des autorisations accordées par les départements et/ou les ARS aux ESSMS pour l'accueil et la prise en charge des personnes en situation de handicap <sup>(2)</sup>.

- En premier lieu, il supprime, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi, **toute mention dans ces régimes d'autorisation d'une gravité du handicap et de la présence ou non de troubles associés (1° du I)**. En effet, comme l'indique le rapport précité de l'IGAS, ces mentions conduisent à une segmentation entre établissements, source de complexité pour les personnes en situation de handicap, les gestionnaires et les autorités publiques. Cette complexité conduit parfois à « *motiver des refus de prise en charge pour les personnes qui ne correspondent pas exactement à la spécialité offerte* ».

Si le décret n° 2017-982 du 9 mai 2017 <sup>(3)</sup> prévoyait déjà que les nouvelles autorisations délivrées aux ESSMS ne pouvaient plus faire référence à ces mentions, le présent article vise les autorisations déjà délivrées et non plus uniquement les nouvelles autorisations, afin de rendre plus rapidement applicable cette simplification.

- En second lieu, cet article **supprime, dans les régimes d'autorisations, l'ensemble des mentions de limites supérieures d'âge comprises entre 16 et 20 ans dans les ESSMS accueillant des enfants, pour les porter à 20 ans (2° du I)**. En effet, alors que l'entrée dans un établissement pour adultes est généralement prévue à 20 ans, de nombreux jeunes adultes en situation de handicap se trouvent aujourd'hui sans solution d'accueil. Le présent article vise à répondre à cette problématique de rupture de prise en charge en assurant la fluidité des parcours entre les ESSMS dédiés aux jeunes et les autres ESSMS.

- Cet article ouvre enfin **la possibilité à l'ensemble des ESSMS pour personnes handicapées de proposer un accompagnement au domicile**, en milieu

---

(1) « *Mieux répondre aux attentes des personnes en situation de handicap, des outils pour la transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux* », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, mai 2021.

(2) *En application de l'article L. 313-1 du CASF.*

(3) *Décret n° 2017-982 du 9 mai 2017 relatif à la nomenclature des établissements et services sociaux et médico-sociaux accompagnant des personnes handicapées ou malades chroniques.*

de vie ordinaire (3° du I et II). Cette disposition vise à faciliter les transitions de parcours sans rupture de l'accompagnement, notamment lorsque les personnes quittent temporairement l'établissement.

\*

\* \*

*Article 36 bis AB (nouveau)*

(art. L. 5213-2 du code du travail et L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles)

**Accès à l'emploi renforcé pour les personnes en situation de handicap**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, issu de deux amendements identiques déposés par le rapporteur et le Gouvernement, vise à favoriser et simplifier l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap.

● En premier lieu, cet article **facilite l'accès à l'exercice d'une activité professionnelle dans le milieu ordinaire des personnes en situation de handicap exerçant une activité au sein des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**. Il permet en effet aux personnes travaillant en ESAT d'accéder à une entreprise adaptée ou une entreprise ordinaire classique, sans qu'il ne soit besoin de faire des démarches nouvelles auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) <sup>(1)</sup> (1° du I). Cette mesure permettra par ailleurs de soulager les MDPH, en évitant la démultiplication des décisions d'orientation professionnelle effectuées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Il est également prévu que les personnes accueillies en ESAT puissent **travailler simultanément et à temps partiel dans une entreprise ordinaire ou dans une entreprise adaptée**, ou exercer dans les mêmes conditions une activité professionnelle indépendante, sans pouvoir accomplir néanmoins des travaux rémunérés au-delà de la durée maximale du travail. Un décret précise les modalités de mise en œuvre de cette double activité (1° et 2° du II).

---

(1) Et plus précisément, devant la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, chargée entre autres d'apprécier le handicap et de se prononcer sur l'orientation des personnes et les mesures propres à assurer leur insertion professionnelle et sociale.

• En second lieu, cet article vise à **favoriser l'accès à l'emploi des jeunes en situation de handicap** en rendant automatique l'attribution de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) à compter de 16 ans, dès lors que le jeune bénéficie de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), de la prestation de compensation du handicap (PCH) ou d'un projet personnalisé de scolarisation (2° du I). Cette disposition vise à éviter au jeune de devoir déposer une demande à la MDPH pour instruire sa RQTH, procédure pouvant prendre plusieurs mois et conduire l'employeur à renoncer à l'embauche du salarié. Cette mesure permettra également de limiter le nombre de dossiers pour les MDPH en simplifiant l'attribution initiale de la RQTH pour des publics déjà connus.

#### **La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH)**

Aux termes de l'article L. 5213-1 du code de l'action sociale et des familles, est reconnue comme travailleur handicapé « *toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique.* » Cette qualité est reconnue par la CDAPH et s'accompagne d'une orientation vers un ESAT, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle. Les travailleurs handicapés peuvent en outre bénéficier d'un dispositif d'emploi accompagné comportant un accompagnement médico-social et un soutien à l'insertion professionnelle, en vue de leur permettre d'accéder et de se maintenir dans l'emploi rémunéré sur le marché du travail.

\*

\* \*

#### *Article 36 bis AC (nouveau)*

*(art. 23 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social)*

#### **Statut des personnels de l'établissement public national Antoine Koenigswarter**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Introduit par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, issu de deux amendements identiques déposés par Mme Fadila Khattabi et le Gouvernement, vise à permettre aux agents titulaires ou contractuels d'un établissement médico-social public transféré à l'établissement public national

Antoine Koenigswarter (EPNAK), de conserver leur statut d'origine et de relever de la fonction publique hospitalière (FPH).

### Qu'est-ce que l'EPNAK ?

Créé en 1887, l'Établissement Public National Antoine Koenigswarter (EPNAK) a vu ses missions précisées par le décret du 20 novembre 2017 <sup>(1)</sup>. Aux termes de ce dernier, l'EPNAK est chargé « *d'accueillir et accompagner des enfants, des adolescents et des adultes handicapés et contribuer à leur insertion sociale et professionnelle.* » Les accompagnements se déclinent autour de :

- l'éducation et la socialisation ;
- la formation, la reconversion professionnelle, l'insertion vers et dans l'emploi ;
- l'adaptation permanente des réponses aux besoins des personnes ;
- l'autonomie par le logement et la participation sociale ;
- la fluidité des parcours de vie et la construction de partenariats durables ;
- la mise en œuvre de soins adaptés ;
- l'inclusion dans les dispositifs de droit commun <sup>(2)</sup>.

Il est placé depuis 2017, sous la tutelle de l'ARS de Bourgogne Franche-Comté.

● Cet article prévoit d'une part, **la possibilité pour les agents publics de la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière d'un établissement médico-social public repris par l'EPNAK de conserver leur statut d'origine, ou d'intégrer un corps de la fonction publique hospitalière.** Il modifie l'article 23 de la loi du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social <sup>(3)</sup> et apporte une exception à la règle selon laquelle les emplois de l'EPNAK ne sont pas occupés par des personnels ayant le statut de fonctionnaire. Selon l'auteur de cet amendement, une telle disposition est indispensable pour permettre à l'EPNAK « *de conduire des opérations de reprise initiées par des autorités publiques (ministères, ARS, collectivités territoriales), lorsque les personnels et leurs représentants au sein des établissements publics repris, ainsi que des élus territoriaux concernés, font du maintien du statut d'agent public une condition substantielle de leur intégration à l'EPNAK* <sup>(4)</sup> . »

Le présent article prévoit par ailleurs que les agents contractuels en fonction dans l'établissement transféré conservent leur statut d'origine et deviennent agents contractuels de la fonction publique hospitalière.

---

(1) Décret n° 2017-1588 du 20 novembre 2017 relatif à l'établissement public national Antoine-Koenigswarter.

(2) Selon le site de l'EPNAK, consulté le 26 novembre 2021 : <https://www.epnak.org/>

(3) Loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social.

(4) Exposé des motifs de l'amendement AS201.

• D'autre part, cet article permet à l'EPNAK de **remplacer ces mêmes agents après leur départ par des agents relevant également de la fonction publique hospitalière.**

\*

\* \*

*Article 36 bis A*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat en séance publique, vise à adapter, à Saint-Barthélemy, l'organisation de la prise en charge de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le modèle des maisons départementales de l'autonomie et des conseils départementaux ou territoriaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA et CTCA) a été introduit par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

➤ **La position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

### **1. L'état du droit : une inadaptation des institutions spécialisées dans la prise en charge de l'autonomie à la situation de Saint-Barthélemy**

Aux termes de l'article L. 149-4 du CASF, une maison départementale ou territoriale <sup>(1)</sup> de l'autonomie peut être organisée en réunissant les moyens de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et du département en matière d'accueil, d'information, de conseil, d'orientation et le cas échéant d'instruction des demandes, d'évaluation des besoins et d'élaboration des plans d'aide au profit des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

Or, en raison de sa taille plus réduite, la collectivité de Saint-Barthélemy ne dispose pas de représentants pour tous les services composant les organes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'autonomie, tels que le conseil territorial de la citoyenneté et de l'autonomie (CTCA).

---

(1) Une maison territoriale de l'autonomie a ainsi été mise en place à Saint-Pierre-et-Miquelon.

### **Rôle et composition du conseil départemental ou territorial de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA ou CTCA)**

Créé par la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et prévu à l'article L. 149-1 du code de l'action sociale et des familles, le CDCA ou CTCA a pour mission d'assurer la participation des personnes âgées et des personnes en situation de handicap à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'autonomie dans le département. Il est compétent en matière de prévention de la perte d'autonomie, d'accompagnement médico-social et d'accès aux soins et aux aides humaines ou techniques, ainsi qu'en matière d'accessibilité, de logement, d'habitat collectif, d'urbanisme, de transport, de scolarisation, d'intégration sociale et professionnelle et d'accès à l'activité physique, aux loisirs, à la vie associative, à la culture et au tourisme. Il est enfin amené à donner son avis régulièrement, notamment pour la constitution d'une maison départementale de l'autonomie.

Présidé par le président du conseil départemental, le CDCA comporte, aux termes de l'article L. 149-2 du CASF, des représentants :

- des personnes âgées, des personnes retraitées issues notamment des organisations syndicales représentatives, des personnes handicapées, de leurs familles et de leurs proches aidants ;
- du département ;
- d'autres collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale ;
- de l'agence régionale de santé ;
- des services départementaux de l'État ;
- de l'Agence nationale de l'habitat dans le département ;
- du recteur d'académie ;
- de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;
- des régimes de base d'assurance vieillesse et d'assurance maladie ;
- des fédérations des institutions de retraite complémentaire ;
- des organismes régis par le code de la mutualité ;
- des autorités organisatrices de transports ;
- des bailleurs sociaux ;
- des architectes urbanistes ;
- des organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- des intervenants bénévoles qui contribuent au maintien du lien social des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

## 2. Le droit proposé

● Adopté par la commission des affaires sociales à l’initiative de Mme Micheline Jacques (Les Républicains), le présent article vise à adapter les institutions spécialisées dans la prise en charge de l’autonomie à la spécificité de Saint-Barthélemy, pour permettre la mise en place d’une politique plus robuste dans cette collectivité. Il vise notamment, comme indiqué dans l’exposé des motifs de l’amendement, à traduire le vœu formulé par le conseil territorial de Saint-Barthélemy le 7 mai 2021 de créer une maison territoriale de l’autonomie, équivalent des maisons départementales de l’autonomie.

Il adapte ainsi la composition du conseil territorial de la citoyenneté et de l’autonomie afin de prendre en compte la spécificité de cette collectivité et permettre sa mise en place effective.

Il prévoit à cet effet une composition du CTCA différente de celle prévue pour les départements métropolitains à l’article L. 149-2 du CASF (voir *supra*). Le CTCA de Saint-Barthélemy serait ainsi composé d’un représentant :

- du conseil territorial ;
- de l’agence de santé ;
- du recteur d’académie ;
- du directeur de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy ;
- des intervenants qui contribuent au maintien du lien social des personnes âgées et des personnes handicapées.

Il est par ailleurs prévu que les modalités de désignation des membres et de fonctionnement du CTCA sont fixées par un arrêté du représentant de l’État.

● L’article 36 *bis* A prévoit en outre la **base légale nécessaire à la création d’une maison territoriale de l’autonomie**. À cet effet, il confie les missions de la maison territoriale de l’autonomie à la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) afin d’éviter la création d’un groupement d’intérêt public dédié. Dans les faits, l’instruction des demandes d’aide au profit des personnes en situation de handicap est déjà largement assurée par les services du département compétents en matière de cohésion sociale. Par conséquent, la maison territoriale de l’autonomie sera pleinement éligible au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA), ce qui n’est pas le cas aujourd’hui.

\*

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*Article 36 bis B (nouveau)*

*(Chapitre Ier du titre VI du livre VI (intitulé) et art. L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation ; art. 84 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015)*

**Développement de solutions d'habitat intermédiaire en outre-mer**

*La commission des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, issu de deux amendements identiques déposés par le rapporteur et le Gouvernement, vise à favoriser le développement – en outre-mer principalement –, de solutions d'habitat intermédiaire adaptées à la situation des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie.

---

Le présent article a pour vocation de permettre le développement de solutions d'habitat intermédiaire en métropole et en outre-mer. Ce type d'habitat offre en effet une alternative intéressante à la prise en charge en établissement, et permet aux personnes de « *rester indépendantes tout en intégrant un environnement moins isolé, plus sécurisé et garantissant dans certains cas une prise en charge sociale* <sup>(1)</sup> »

• Le **I** et le **II** rendent applicable la réglementation relative aux logements-foyers issue du code de la construction et de l'habitation (CCH) en outre-mer, afin d'encourager le développement d'un tel modèle dans ces territoires. Ils modifient l'article L. 661-1 du CCH qui prévoit aujourd'hui que les dispositions relatives aux logements-foyers prévues à l'article L. 633-1 du CCH ne s'appliquent pas en outre-mer.

**Ils étendent par ailleurs, dans les départements précités, l'application de la cohabitation intergénérationnelle solidaire** consacrée par la « loi Élan », qui permet à des personnes de plus de 60 ans de louer ou de sous-louer une partie de leur logement à un jeune de moins de 30 ans. Ce dispositif a montré son intérêt pour lutter contre l'isolement des personnes âgées et favoriser la mise en relation de

---

(1) Exposé des motifs de l'amendement AS186 du Gouvernement.

jeunes – par exemple de travailleurs saisonniers – et de seniors disposant d’une solution de logement.

• Le **III** modifie l’article 84 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l’adaptation de la société au vieillissement afin de permettre à la Guadeloupe, à la Guyane, à La Réunion, à Mayotte et à la Martinique, **de proposer des résidences autonomie**. Cette disposition entre en vigueur dans les six mois à compter de la publication de la présente loi (**V**).

• Le **IV** précise le cadre juridique s’appliquant aux logements foyers en prévoyant :

– que les gestionnaires de ces logements établissent un **règlement intérieur**, dans les trois mois suivant la publication de la présente loi ;

– **qu’une proposition de contrat est remise à toute personne logée dans un logement-foyer**, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi ;

– que les **conseils de concertation et les comités de résidents de logements-foyers**—instances de représentation des gestionnaires, propriétaires et résidents de logements-foyers prévues à l’article L. 633-4 du CCH—, sont mis en place dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi.

• Le **VI** permet enfin de favoriser le développement de l’offre de résidences autonomie en métropole et en outre-mer en **dispensant, sous réserve de la conclusion d’un contrat pluriannuel d’objectifs et de moyens, les projets de création, de transformation ou d’extension des résidences autonomie de la procédure habituelle d’appel à projets**, et ce pendant la durée du plan d’aide à l’investissement prévu par le Ségur, soit jusqu’au 31 décembre 2025.

#### *Article 36 bis*

(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 des lois a délégué l’examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à pérenniser l'expérimentation lancée en 2017, consistant à autoriser les résidences universitaires à louer leurs logements vacants pour de courtes durées à des publics prioritaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté<sup>(1)</sup> a lancé une expérimentation de quatre années consistant à autoriser les gestionnaires de résidences universitaires à louer des locaux vacants pour de courte durée à des publics prioritaires.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

Sur proposition du rapporteur, la commission a fixé au 1<sup>er</sup> octobre, et non plus au 1<sup>er</sup> septembre, la date limite jusqu'à laquelle il sera possible de louer les locaux inoccupés de résidences universitaires.

**1. L'état du droit : la mise en place d'une expérimentation sur la location des résidences universitaires pour des publics prioritaires**

● La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a lancé une expérimentation visant à autoriser les gestionnaires de résidences universitaires qui ne sont pas totalement occupées après le 31 décembre de chaque année, à louer les logements inoccupés, pour une durée inférieure à trois mois s'achevant au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre, **notamment à des publics prioritaires au sens de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, à savoir :**

– les personnes en situation de handicap ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;

– les personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;

– les personnes mal logées ou défavorisées et les personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale ;

– les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;

– les personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;

– les personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;

– les personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires ;

---

(1) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

– les personnes victimes de viol ou d’agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords ;

– les personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d’insertion sociale et professionnelle ;

– les personnes victimes de l’une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme ;

– les personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d’un logement décent ;

– les personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;

– les personnes menacées d’expulsion sans relogement.

● **Au vu du nombre conséquent de logements universitaires vacants durant les mois d’été, le dispositif prévu par cette expérimentation apparaît particulièrement opportun.** L’enquête d’évaluation de l’expérimentation, présentée par le Gouvernement au Parlement le 25 mai 2021 <sup>(1)</sup> a en effet montré qu’un grand nombre de résidences universitaires sur le territoire national, qu’elles relèvent du secteur conventionné ou du secteur libre, connaissent des situations de vacance locative étudiante sur les huit premiers mois de l’année civile. Ces vacances sont observées parfois dès janvier, le plus souvent à partir de mars, **le taux de vacance allant croissant, jusqu’à atteindre entre 40 et 50 % en juillet et en août.**

## 2. Le droit proposé

● Issu de l’adoption par la commission des affaires sociales de trois amendements identiques déposés par Mme Dominique Estrosi Sassone (Les Républicains), Mme Laurence Rossignol (groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain) et M. Jérôme Bascher (Les Républicains), le présent article vise à **pérenniser l’expérimentation** de location de locaux inoccupés d’une résidence universitaire à des publics prioritaires pour une durée inférieure à trois mois, en consacrant ce dispositif à l’article L. 631-12-1 du code de la construction et de l’habitation.

Afin de veiller à ne pas remettre en cause la vocation première des résidences universitaires, l’article 36 *bis* précise que leurs locaux doivent, lorsqu’ils sont libérés, être **prioritairement proposés aux étudiants, aux personnes de moins de trente ans en formation ou en stage, aux personnes titulaires d’un**

---

(1) Rapport au Parlement relatif à l’expérimentation des courts séjours dans les résidences universitaires : évaluation du dispositif expérimental prévu par le IV de l’article 123 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté, mai 2021.

**contrat de professionnalisation ou d'apprentissage et enfin, à titre exceptionnel, aux enseignants et aux chercheurs** <sup>(1)</sup>.

• **La pérennisation de ce dispositif constitue une demande des acteurs qui en ont souligné l'intérêt lors de leur audition.** Cette demande émane d'abord des gestionnaires de résidences, qui estiment que le court séjour contribue à l'équilibre économique de l'exploitation et est de nature à favoriser la production de nouvelles résidences universitaires. Dans un protocole signé le 2 octobre 2020 et relatif à la mobilisation de l'ensemble des acteurs en faveur du logement des étudiants et des jeunes, l'Union sociale pour l'habitat (USH), la Conférence des présidents d'université (CPU) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) avaient déjà exprimé leur soutien à ce dispositif et demandé sa généralisation. Cette demande provient en second lieu des personnes, souvent jeunes, en recherche d'hébergements de courte durée pour répondre à leurs besoins de mobilité durant leurs études ou en début de parcours professionnel.

### **3. La position de la commission**

La commission a adopté un amendement du rapporteur visant à renforcer et assouplir le dispositif prévu par le présent article. Il fixe au **1<sup>er</sup> octobre, et non plus au 1<sup>er</sup> septembre, la date limite jusqu'à laquelle il sera possible de louer les locaux inoccupés de résidences universitaires.** En effet, comme l'a indiqué le rapporteur dans la présentation de son amendement, il convient de prendre en compte le fait que la rentrée de nombreux étudiants a aujourd'hui lieu au début du mois d'octobre.

\*

\* \*

#### *Article 37*

(art. L. 123-4-1 et L. 123-6 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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Adopté par la Commission avec modifications

---

(1) En cohérence avec les dispositions de l'article L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation qui définit le cadre juridique des résidences universitaires.

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à permettre aux métropoles et aux communautés urbaines, lorsque les communes membres leur ont confié une compétence d'action sociale, de créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 79 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu la constitution d'un centre communal d'action sociale (CCAS) dans toute commune de 1 500 habitants ou plus et précisé son caractère facultatif pour les communes de moins de 1 500 habitants (article L. 123-4 du CASF). Il a par ailleurs consacré la possibilité pour un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, de créer un CIAS (article L. 123-4-1 du CASF).

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté deux amendements identiques visant à remédier à une incohérence entre les dispositions du code de l'action sociale et des familles et du code général des collectivités territoriales au sujet du transfert de la compétence d'action sociale au CIAS.

➤ **Les modifications apportées par la commission**

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement prévoyant l'élection, par les conseils d'administration des CCAS et des CIAS d'un vice-président délégué chargé des mêmes fonctions que le vice-président en cas d'empêchement de ce dernier.

## 1. L'état du droit

### *a. Rôle des centres communaux et intercommunaux d'action sociale*

• Aux termes de l'article L. 123-4 et L. 123-5 du CASF, un centre communal d'action sociale (CCAS) est créé dans toute commune de plus de 1 500 habitants. Il constitue l'institution locale de l'action sociale par excellence.

L'article L. 123-1 du CASF précise qu'un **centre intercommunal d'action sociale (CIAS) peut être créé par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre exerçant une compétence d'action sociale d'intérêt communautaire**, soit une communauté de communes ou une communauté d'agglomération.

### L'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire est défini par le conseil de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence.

• Les CCAS et CIAS sont des établissements publics, administrés par un conseil d'administration. Ils exercent une activité générale de **prévention et de développement social dans la commune ou l'intercommunalité**, en lien avec les institutions publiques ou privées.

Ils exercent une large gamme de missions légales ou facultatives dans un nombre important de champs, parmi lesquels figurent la lutte contre l'exclusion, les services d'aide à domicile, la prévention et l'animation pour les personnes âgées, la gestion d'établissements d'hébergement pour personnes âgées, le soutien au logement et à l'hébergement, les politiques relatives à la petite enfance, à l'enfance et à la jeunesse et le soutien aux personnes en situation de handicap.

• **Les CCAS accomplissent obligatoirement les missions suivantes :**

- réaliser une analyse des besoins sociaux dans la commune ;
- participer à l'instruction des demandes d'aide sociale légale (revenu de solidarité active (RSA), complémentaire santé solidaire (CSS), APA) ;
- domicilier les personnes sans domicile stable ;
- tenir à jour un fichier des bénéficiaires de prestation sociale (légale ou facultative).

• **Un grand nombre de missions peuvent par ailleurs être réalisées à titre volontaire**, comme la mise en place de prestations en nature ou en espèces pour certains publics, des aides financières, des actions de prévention et d'animation, la gestion d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, ou encore la gestion d'équipements de petite enfance. Selon l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), **les CCAS sont aujourd'hui les principaux gestionnaires de résidences-autonomie pour personnes âgées** : la proportion de logements-foyers gérés par les CCAS/CIAS adhérents à l'UCANSS représente 57 % des logements-foyers publics et 40 % du total existant tous modes de gestion confondus (public, privé non lucratif, privé lucratif).

***b. Des métropoles et communautés urbaines dans l'impossibilité de créer des CIAS***

- i. Des CIAS réservés à certaines intercommunalités et exerçant leurs compétences selon diverses modalités

• Comme indiqué *supra*, **seul un EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire peut créer un CIAS, ce qui exclut de fait les métropoles et les communautés urbaines**. En effet, parmi les EPCI, en application des articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), seules les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent exercer, au titre de leurs compétences optionnelles, une compétence d'action sociale d'intérêt communautaire.

• La création d'un CIAS **revient à lui transférer les compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire** de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération, ainsi que celles des autres CCAS des communes membres.

En outre, **tout ou partie des compétences des CCAS des communes membres de la communauté de communes ou d'agglomération qui ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire peuvent également être transférées au CIAS**. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI. Le transfert au CIAS de l'ensemble des compétences exercées par un CCAS entraîne la dissolution de ce dernier mais si ce choix n'est pas effectué, les CCAS continuent d'exercer des compétences ne relevant pas de l'intérêt communautaire.

- ii. Des métropoles et communautés urbaines pouvant néanmoins exercer des compétences sociales par différents moyens

Si les communautés urbaines et les métropoles ne remplissent pas les conditions prévues à l'article L. 123-4-1 du CASF leur permettant de créer un CIAS, elles peuvent néanmoins **exercer des compétences d'action sociale en tant que compétences facultatives, dans différents cas de figure**.

En premier lieu, selon l'article L. 5211-17 du CGCT, **les communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer à ce dernier tout ou partie de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi**. Les communautés urbaines et les métropoles peuvent ainsi exercer la compétence d'action sociale par transfert des communes membres.

En second lieu, **des conventions peuvent être passées avec les départements pour l'exercice de compétences en matière sociale**. Ainsi, une communauté urbaine peut exercer par convention passée avec le département, tout

ou partie de ses compétences dans le domaine de l'action sociale <sup>(1)</sup>. Une métropole peut quant à elle exercer, toujours par la voie de la convention passée avec le département, certaines compétences sociales <sup>(2)</sup>.

**Par ailleurs, les communautés urbaines comme les métropoles peuvent se voir transférer des compétences sociales par l'État.**

## **2. Le droit proposé**

### *a. Le projet de loi initial*

● Le présent article modifie l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles en introduisant une **condition alternative permettant la création d'un CIAS : celle de l'exercice d'une compétence d'action sociale facultative au titre de l'article L. 5211-17 du CGCT**. L'objectif est de permettre aux métropoles et aux communautés urbaines de pouvoir exercer au mieux une telle compétence.

**L'exercice des compétences sociales par un CIAS plutôt que par l'EPCI comporte en effet divers avantages.** D'une part, le CIAS permet d'exercer les compétences d'action sociale *via* un conseil d'administration et un budget distinct. D'autre part, le CIAS constitue la garantie d'inclure un nombre important et diversifié d'acteurs dans la décision, qu'il s'agisse des membres nommés par le président de l'EPCI parmi les personnes non membres de l'organe délibérant de l'EPCI, ainsi que des acteurs associatifs et des personnes qualifiées à la détermination de l'action sociale de la collectivité.

Par le renvoi à l'article L. 5211-17 du CGCT, le présent article prévoit par ailleurs de **nombreux garde-fous essentiels pour les communes membres** : elles peuvent en effet définir le périmètre des compétences transférées. Par ailleurs, la mise en place du CIAS est conditionnée à une **double délibération concordante de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres**, à la fois pour le transfert de compétences d'action sociale facultatives à la métropole ou à la communauté urbaine et pour le transfert de compétences des CCAS au CIAS.

### *b. Les modifications apportées par le Sénat*

La commission des affaires sociales du Sénat a entendu harmoniser les dispositions prévues dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) et le code général des collectivités territoriales (CGCT) sur le transfert de compétence au CIAS. En effet, alors que, selon l'article L. 123-4-1 du CASF, **l'ensemble des compétences** relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire doit être transféré de plein droit au CIAS lorsqu'il est créé, l'article L. 5211-17 du CGCT dispose à l'inverse que l'intercommunalité peut confier au CIAS la responsabilité

---

(1) Article L. 5215-20 du CGCT.

(2) Article L. 5217-2 du CGCT.

d'exercer **tout ou partie** de la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire.

La commission des affaires sociales du Sénat a donc adopté deux amendements identiques du rapporteur pour avis et du sénateur Dominique Théophile et les membres du groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, visant à corriger cette asymétrie et à retenir la possibilité de **transférer tout ou partie de la compétence d'action sociale au CIAS, rédaction offrant pour les collectivités le plus de souplesse.**

### 3. La position de la commission

La commission a adopté un amendement du rapporteur prévoyant que le conseil d'administration des CCAS et des CIAS élit un vice-président délégué chargé des mêmes fonctions que le vice-président en cas d'empêchement de ce dernier. Il vise à permettre la **continuité de service de ces centres**, en cas d'empêchement simultané du vice-président et du directeur.

\*

\* \*

#### *Article 38 (suppression maintenue)*

(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 des lois a délégué l'examen au fond de cet article à la commission des affaires sociales.*

Suppression maintenue par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article transfère aux départements la compétence de la tutelle des pupilles de l'État, aujourd'hui assurée par les services de l'État.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le statut des pupilles de l'État a été codifié par l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles. L'article L. 224-4 du CASF, qui définit cette notion, a été modifié pour la dernière fois par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, qui a précisé la notion de délaissement parental.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Cet article a été supprimé par le Sénat, à la suite de l'adoption de cinq amendements de suppression en commission des affaires sociales.

➤ **La position de la commission**

La commission n'est pas revenue sur la suppression de cet article.

**1. L'état du droit**

**a. Qui sont les pupilles de l'État ?**

● Le recours au statut de pupille de l'État constitue un des moyens d'action de la protection de l'enfance. Les pupilles de l'État sont les enfants pour lesquels l'État exerce la tutelle, dès lors que leur filiation n'est pas établie, ou que les parents ne sont plus titulaires de l'autorité parentale.

**Les pupilles de la Nation**

La catégorie des pupilles de l'État ne doit pas être confondue avec celle des pupilles de la Nation, statut reconnu par l'État pour les enfants mineurs dont un des parents a été blessé ou tué lors d'une guerre, d'un attentat terroriste ou en rendant certains services publics.

À la différence du statut de pupille de l'État, **la qualité de pupille de la Nation ne place pas la personne sous la responsabilité exclusive de l'État**, les familles et les tuteurs conservant le plein exercice de leurs droits et notamment, le libre choix des moyens d'éducation. La mise en œuvre du statut de pupille de la Nation constitue une activité originelle de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) et plus particulièrement de ses services départementaux.

L'enfant est admis en qualité de pupille de l'État par arrêté du président du conseil départemental ou par décision du juge, dans les cas de retrait total de l'autorité parentale ou de déclaration judiciaire de délaissement parental.

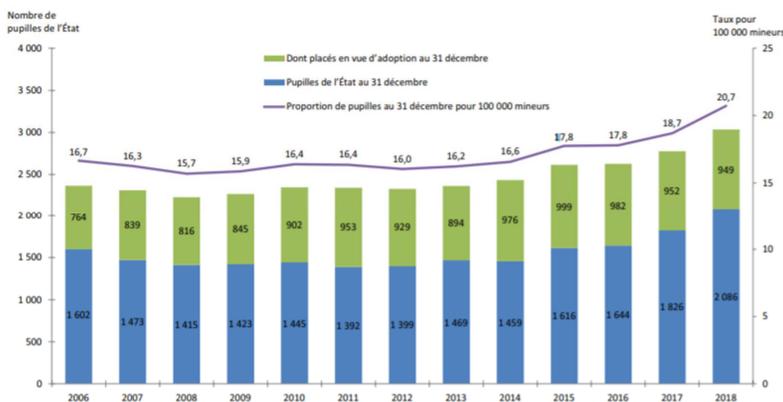
Les enfants pupilles de l'État vivent dans les mêmes familles d'accueil et les mêmes établissements que les enfants concernés par une mesure de placement dans le cadre de la protection de l'enfance. L'admission comme pupille de l'État constitue le premier pas vers l'adoption : aux termes de L. 225-1 du CASF, les enfants admis comme pupilles de l'État doivent faire l'objet, dans les meilleurs délais, d'un projet de vie, qui peut être une adoption si tel est l'intérêt de l'enfant.

**Selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), 3 035 mineurs bénéficiaient de ce statut en décembre 2018** <sup>(1)</sup>, soit un ratio de 20,7 pour 100 000 mineurs. Le nombre de pupilles de l'État est en augmentation constante depuis 2012 ; il a connu en 2018 une hausse marquée de 9 % par rapport à 2017.

---

(1) Observatoire national de la protection de l'enfance, *La situation des pupilles de l'État, enquête au 31 décembre 2018*, juin 2020.

## ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PUPILLES DE L'ÉTAT EN FRANCE (2006-2018)



Source : Observatoire national de la protection de l'enfance, La situation des pupilles de l'État, enquête au 31 décembre 2018, juin 2020 (estimations de population (0-17 ans) au 1<sup>er</sup> janvier (2006-2018) de l'Insee)

Champ : France entière, enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre de 2006 à 2018.

● En application de l'article L. 224-4 du CASF, le statut de pupille de l'État peut être accordé :

– **aux enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue** (il s'agit des enfants trouvés ou « nés sous X »), qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) depuis plus de deux mois ;

– **aux enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'ASE en vue de leur admission comme pupilles de l'État par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption**, depuis plus de deux mois ;

– **aux enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'ASE depuis plus de six mois par leur père ou leur mère** en vue de leur admission comme pupilles de l'État et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge. Pour ces enfants, le service s'emploie à connaître, avant l'expiration du délai de six mois, les intentions de l'autre parent ;

– **aux enfants orphelins de père et de mère** pour lesquels la tutelle n'est pas organisée par la désignation d'un tuteur et d'un conseil de famille par le juge des tutelles, conformément au code civil, et qui ont été recueillis par le service de l'ASE depuis plus de deux mois ;

– **aux enfants dont les parents ont fait l’objet d’un retrait total de l’autorité parentale** <sup>(1)</sup> et qui ont été recueillis par le service de l’aide sociale à l’enfance en application d’une décision du juge <sup>(2)</sup> ;

– **aux enfants recueillis par le service de l’aide sociale à l’enfance après déclaration de délaissement parental** <sup>(3)</sup>.

*b. Une prise en charge dans laquelle le département joue un rôle prépondérant*

Les missions relatives à la prise en charge des pupilles de l’État sont partagées entre **d’une part, le préfet de département et le conseil de famille, qui assurent la mission de tutelle et d’autre part, le conseil départemental, via l’ASE, qui assure la fonction de gardien des pupilles.**

i. Une tutelle assurée par le préfet de département et le conseil de famille

L’article L. 224-1 du CASF confie l’exercice conjoint de la tutelle des pupilles de l’État :

– **au préfet de département** qui exerce la fonction de tuteur, ou son représentant.

– **au conseil de famille des pupilles de l’État.** Ce conseil est, à la différence des conseils de famille de droit commun, uniquement composé de tiers par rapport à l’enfant. En application de l’article L. 224-2 du CASF, chaque conseil de famille comprend des représentants du conseil départemental, des membres d’associations à caractère familial, d’associations d’assistants familiaux et d’associations de pupilles ou anciens pupilles de l’État, ainsi que des personnalités qualifiées désignées par le préfet du département. Le mandat des membres est de six ans, renouvelable une fois. Le conseil de famille élit en son sein un président. Il est réuni à la diligence et en présence du tuteur, qui fixe son ordre du jour.

**Le tuteur est le représentant légal du pupille de l’État.** Il est chargé de veiller à la bonne exécution des décisions prises par le conseil de famille, représente légalement le mineur, gère son patrimoine et prend les mesures que commande l’urgence.

ii. Une prise en charge par les services de l’aide sociale à l’enfance

Si la tutelle des pupilles de l’État revient au préfet de département et au conseil de famille, **le service départemental de l’aide sociale à l’enfance assure la fonction de gardien.**

---

(1) En vertu des articles 378 et 378-1 du code civil.

(2) En vertu de l’article 380 du code civil.

(3) En application des articles 381-1 et 381-2 du code civil.

Les services de l'ASE assurent la prise en charge au quotidien des pupilles de l'État. Ils exercent pour cela les actes usuels de l'autorité parentale (l'exercice des actes non usuels revenant au tuteur), sont responsables civilement des dommages causés par les pupilles et assurent leur prise en charge financière.

Les services de l'ASE confient par ailleurs le pupille, avec l'accord du tuteur et du conseil de famille, à un assistant familial ou un établissement relevant de l'ASE, à un établissement spécifique relevant de l'enfance handicapée ou à un tiers, dans le cadre d'une activité durable et bénévole. Ils assurent le suivi du pupille, selon la modalité choisie de prise en charge.

## 2. Le droit proposé

### a. *Le projet de loi initial*

**Le présent article vise à transférer la tutelle des pupilles de l'État, exercée par le préfet, au président du conseil départemental.**

• Le 1° du I modifie ainsi l'article L. 224-1 du CASF afin de confier la tutelle au président du conseil départemental, à la place du représentant de l'État, aux côtés du conseil de famille.

La décentralisation de la tutelle des pupilles de l'État au profit des départements vise ainsi à **harmoniser le dispositif actuel de prise en charge des pupilles, en confiant au département à la fois la tutelle et la gestion du parcours de ces mineurs**. Ainsi, comme indiqué dans l'étude d'impact du projet de loi, la mesure proposée « *permet de mettre fin à un fonctionnement bicéphale, qui n'est pas gage d'efficacité de l'action des services concernés* <sup>(1)</sup>. »

Cette mesure est cohérente, en raison du rôle prépondérant que jouent déjà les départements, chefs de file en matière d'action sociale et responsables des services de l'ASE, en matière de protection des enfants et notamment des pupilles de l'État. En effet, pour le suivi de la situation des pupilles de l'État, le conseil de famille s'appuie bien davantage sur les services de l'ASE que sur ceux de l'État, qui ne disposent pas d'une connaissance précise de la situation du mineur.

Dans la pratique, le préfet de département est d'ailleurs le plus souvent représenté par les services de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et n'intervient en sa qualité de tuteur que pour des actes résiduels, en particulier pour les actes non usuels de l'autorité parentale. Les services départementaux ont en outre des ressources plus étoffées, à l'inverse des services de l'État qui disposent de peu de moyens pour assurer ces missions.

**• Le transfert de compétence de la tutelle des pupilles de l'État du préfet de département au président du conseil départemental amène à adapter**

---

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 342.

**la composition des organismes de tutelle**, en supprimant la présence du département au sein du conseil des familles.

Alors qu’aujourd’hui, les décisions prises par le président du conseil départemental sur le lieu et le mode de placement du pupille sont précédées du recueil de l’accord du tuteur et du conseil de famille, ainsi que de l’avis du mineur concerné, le 2° du I supprime en premier lieu, et par mesure de coordination, la condition de recueil de l’accord du tuteur.

Le II supprime par ailleurs, à l’article L. 224-2 du code de l’action sociale et des familles, la participation des représentants du conseil départemental au conseil de famille des pupilles de l’État.

En application du présent article, **la tutelle des pupilles de l’État serait donc exercée conjointement par le président du conseil départemental et le conseil de famille**, qui ne comprendrait que des représentants d’associations et des personnalités qualifiées, désignées par le préfet (*voir tableau ci-dessous*).

**EXERCICE DE LA TUTELLE DES PUPILLES DE L’ÉTAT : DROIT EXISTANT ET DROIT PROPOSÉ**

<b>Droit existant</b>	<b>Droit proposé</b>
Tutelle exercée conjointement par : – le préfet de département ;  – le conseil de famille, composé : <ul style="list-style-type: none"><li>– de représentants du conseil départemental désignés par ce conseil ;</li><li>– de membres d’associations à caractère familial, choisis par le préfet sur la base de listes établies par ces associations ;</li><li>– de personnalités qualifiées, désignées par le préfet.</li></ul>	Tutelle exercée conjointement par : – le président du conseil départemental ;  – le conseil de famille, composé : <ul style="list-style-type: none"><li>- de membres d’associations à caractère familial, choisis par le préfet sur la base de listes établies par ces associations ;</li><li>- de personnalités qualifiées, désignées par le préfet.</li></ul>

*Source : commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale.*

Le III modifie en outre l’article L. 224-3-1 du CASF, qui comporte des dispositions spécifiques au département du Rhône et à la métropole de Lyon, afin de tirer les conséquences des modifications issues du II et supprimer la participation des représentants de ce conseil départemental et de la métropole de Lyon au conseil de famille dans le département du Rhône.

Le IV modifie enfin l’article L. 224-9 du CASF relatif à la gestion des deniers et des biens appartenant aux pupilles de l’État. Les revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles sont aujourd’hui perçus au profit du département jusqu’à leur majorité, afin de couvrir les frais d’entretien, dans la limite des prestations allouées au mineur. Lors de la reddition des comptes au moment du passage à la majorité des pupilles de l’État, le tuteur peut proposer, avec l’accord

du conseil de famille, au président de département d'accorder une remise au pupille. Tirant les conséquences des modifications proposées au présent article, le IV prévoit que cette remise pourra être décidée par le président du conseil départemental, avec l'accord du conseil de famille.

Ces modifications, qui visent à garantir l'équilibre et la préservation des droits du mineur, **permettent au conseil de famille d'exercer son rôle en pleine indépendance**, puisqu'il ne sera à présent composé que de représentants d'associations et de personnalités qualifiées. Le préfet de département continue par ailleurs à jouer un rôle important, puisqu'il demeure chargé de désigner ces représentants d'associations et des personnalités qualifiées.

*b. Les modifications apportées par le Sénat*

Considérant que les conditions d'application par l'ensemble des départements de ce transfert de compétences n'étaient pas précisées dans le dispositif proposé – notamment s'agissant des moyens – et qu'une telle mesure pourrait être discutée dans le projet de loi relatif à la protection des enfants <sup>(1)</sup>, la commission des affaires sociales du Sénat a adopté cinq amendements de suppression de cet article déposés par M. Jean-Michel Arnaud (Union centriste), Mme Cécile Cukierman (groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste), Mme Élisabeth Doineau (Union centriste), Mme Laurence Rossignol (groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain) et Mme Dominique Estrosi Sassone (Les Républicains).

\*

La commission n'est pas revenue sur la suppression de cet article.

*Article 39 (supprimé)*

(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**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article porte sur la procédure d'évaluation de l'âge des personnes se déclarant mineurs non accompagnés et sollicitant à ce titre une prise en charge par le département.

Il rend obligatoire :

---

(1) Avis (n° 721, session ordinaire de 2020-2021) précité, p. 60.

- la saisine du préfet par le président du conseil départemental pour permettre le renseignement du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité, dit « fichier AEM » ;
- et la transmission par le département au représentant de l'État, chaque mois, des décisions prises à la suite de l'évaluation par ses services de la situation de l'ensemble des personnes se déclarant mineurs non accompagnés.

Il conditionne au respect de ces deux obligations le versement aux départements de la contribution forfaitaire de l'État pour l'évaluation des personnes se prétendant mineurs non accompagnés.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 48 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a donné pour obligation au président du conseil département de transmettre au ministre de la justice les informations dont il dispose sur le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans le département.

L'article 51 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a autorisé le traitement automatisé des photographies et empreintes digitales pour le renseignement du fichier AEM.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des lois du Sénat a apporté une correction purement rédactionnelle.

### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

## **1. L'état du droit**

Le Conseil constitutionnel déduit des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution une « *exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant* »<sup>(1)</sup>.

Deux articles du code de l'action sociale et des familles prévoient des dispositions susceptibles de s'appliquer aux personnes se déclarant mineurs et privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille – ci-après « mineurs non accompagnés ».

L'article L. 223-2 prévoit qu'en cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli

---

(1) Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S. [Examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge] ([lien](#)).

provisoirement par le service de l'aide sociale à l'enfance qui en avise immédiatement le procureur de la République.

L'article L. 221-2-2 régit la procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant mineurs non accompagnés. Il prévoit l'adoption de mesures réglementaires définissant « *les conditions d'évaluation de la situation de ces mineurs* ».

L'article R. 221-11 du code précité met en œuvre ces deux dispositions au niveau réglementaire, étant précisé que l'aide sociale à l'enfance relève, depuis les lois de décentralisation de 1982, de la compétence des départements.

Tout d'abord, il prévoit une protection spéciale pour les mineurs non accompagnés. Il dispose que le président du conseil départemental « *met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de [la] prise en charge* » de ces personnes. Le président du conseil départemental doit saisir le procureur de la République avant l'expiration du délai de cinq jours relatif à l'accueil provisoire d'urgence. L'accueil provisoire d'urgence se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire. Toutefois, il peut également, s'il estime que la situation de la personne ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, notifier à cette personne une décision de refus de prise en charge.

L'article 375-5 du code civil prévoit les mesures d'assistance éducative que peut prendre le juge des enfants. Le troisième alinéa dispose que le procureur de la République ou le juge des enfants doit demander au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation des mineurs non accompagnés qui leur sont signalés par un service de l'aide sociale à l'enfance.

Pour ce faire, l'article L. 221-2-2 du code l'action sociale et des familles prévoit que le président du conseil départemental transmet au ministère de la justice les informations dont il dispose sur le nombre de mineurs non accompagnés présents dans le département.

Ensuite, l'article R. 221-11 précité régit les investigations qui peuvent être menées pour déterminer l'âge réel des personnes se déclarant mineurs non accompagnés. À cet égard, le Conseil constitutionnel a posé un principe selon lequel « *les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures* »<sup>(1)</sup>.

L'article précité détaille les prérogatives du président du conseil départemental et de l'État pour mener ces investigations ainsi que les garanties accordées aux personnes se déclarant mineurs non accompagnés.

Il dispose qu' « *au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue*

---

(1) *Idem.*

*d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement ».*

Le président du conseil départemental peut demander l'assistance du préfet dans ses investigations, en particulier pour vérifier l'authenticité des documents produits. L'évaluation de minorité résulte d'un faisceau d'indices qui repose sur les entretiens d'évaluation et sur d'autres informations recueillies au cours du processus d'évaluation

*Cette évaluation « peut s'appuyer sur les informations qui sont fournies au président du conseil départemental par le préfet de département et, à Paris, par le préfet de police, sur des entretiens avec la personne et sur des examens ».*

Les entretiens doivent être conduits par des professionnels justifiant d'une formation ou d'une expérience définie par arrêté.

Il est aussi permis de réaliser des examens radiologiques osseux prévus par l'article 388 du code civil.

De même, le président du conseil départemental peut recourir au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité – dit « fichier AEM » – institué par l'article L. 142-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cet article a, en effet, autorisé le traitement automatisé de données relatives aux ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés. Les données pouvant faire l'objet d'un enregistrement sur les empreintes digitales et une photographie. Il est toutefois précisé que le « *traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale* ». Ces données « *peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure* ». Leur conservation est limitée à la durée strictement nécessaire à la prise en charge et à l'orientation de ces personnes.

La collecte, l'enregistrement et la conservation des empreintes digitales et de la photographie d'un étranger permet de vérifier qu'une évaluation de minorité n'a pas déjà été conduite dans un autre département. Le fichier AEM vise à éviter les détournements du système de protection de l'enfance par des personnes majeures présentant successivement des demandes de prise en charge dans plusieurs départements.

Dans sa décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019, le Conseil Constitutionnel a estimé que ces dispositions sont conformes à la Constitution en précisant qu'elles « *n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées à la qualité de mineur, notamment celles interdisant les mesures d'éloignement et permettant de contester devant un juge l'évaluation réalisée* ».

Dans le cas où le président du conseil départemental sollicite l'assistance du préfet pour l'évaluation de minorité, la personne se déclarant mineure non accompagnée doit communiquer aux agents habilités des préfetures toute

information utile à son identification et au renseignement du fichier AEM. En cas de refus de l'intéressé, le préfet en informe le président du conseil départemental chargé de l'évaluation.

### **Le recours limité au fichier AEM**

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, depuis sa mise en oeuvre effective au 1<sup>er</sup> mars 2019, la présentation en préfecture des personnes se disant mineurs non accompagnés aux fins d'enregistrement dans le fichier AEM a été mise en place dans 78 collectivités (77 départements et la métropole de Lyon) et devait l'être prochainement dans trois autres départements. Quinze départements refusent d'organiser cette présentation. Or, parmi ces départements, certains d'entre eux, notamment en région francilienne, accueillent un nombre important de mineurs non accompagnés. Le refus de ces départements fait que près de 40% des personnes se prétendant mineurs non accompagnés ne sont pas enregistrées dans le fichier AEM.

*Source : étude d'impact.*

À noter que les départements bénéficient d'une contribution forfaitaire par personne évaluée de la part l'État. Un système de modulation de cette contribution est prévu lorsque n'a pas été conclue entre l'État et le département une convention réglant, pour le traitement des dossiers où l'assistance du préfet a été sollicitée, les modalités de coopération de leurs services respectifs (article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles).

Le montant de la contribution forfaitaire de l'État a été fixé à 500 euros et peut être réduit à 100 euros lorsque la convention précitée n'a pas été conclue <sup>(1)</sup>. Cette modulation vise à inciter à un recours plus accru au fichier AEM.

## **2. Le dispositif proposé**

Le présent article permet de **donner un rang législatif aux dispositions dédiées aux mineurs non accompagnés** alors qu'elles relèvent actuellement du règlement.

Pour ce faire, le 1<sup>o</sup> du présent article supprime à l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles le renvoi à des dispositions réglementaires pour la définition des conditions d'évaluation de la situation des mineurs non accompagnés.

Le 2<sup>o</sup> insère dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 221-2-3 dédié à la protection des personnes se déclarant mineurs non accompagnés et à la procédure d'évaluation de leur minorité.

En premier lieu, il relève au niveau législatif la protection par le président du conseil départemental des mineurs non accompagnés.

---

(1) Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

Le I de ce nouvel article L. 221-2-3 prévoit que « *le président du conseil départemental du ressort dans lequel se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence* ».

En deuxième lieu, il **aménage la procédure d'évaluation de la minorité**.

Le II du nouvel article L. 221-2-3 précité dispose ainsi que « *le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires* » concernant la personne se déclarant mineur non accompagné « *au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement* ».

Il rend obligatoire, sauf lorsque la minorité est évidente, le concours du représentant de l'État, alors qu'il ne s'agit que d'une faculté en l'état du droit pour le président du conseil départemental. Ce dernier doit organiser « *la présentation de la personne auprès des services de l'État afin qu'elle communique toute information utile à son identification* » et pour le renseignement du fichier AEM.

En l'état actuel du droit, il appartient au président du conseil départemental de décider s'il souhaite ou non solliciter le concours du préfet dans l'évaluation de la minorité et de l'isolement de la personne qui se dit mineur non accompagné. Il lui est donc possible de procéder à des évaluations de minorité sans avoir recours à l'appui du préfet et au fichier AEM.

Le **recours obligatoire au fichier AEM** permettra au département de vérifier si la personne qui se déclare mineure a déjà fait l'objet d'une évaluation dans un autre département, et donc de lutter contre les détournements de la politique de protection de l'enfance et de désengorger les services départementaux.

Ce faisant, le dispositif proposé met en œuvre la recommandation n° 2 du rapport d'information de MM. Jean-François Eliaou et Antoine Savignat sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés (Rapport d'information n° 3974 du 10 mars 2021).

Les autres dispositions actuellement en vigueur au niveau réglementaire relatives à la procédure d'évaluation ne sont pas modifiées par le présent article. Elles sont toutefois relevées au rang législatif.

Ainsi, il est toujours prévu que le président du conseil départemental puisse :

– solliciter le concours du représentant de l'État dans le département pour vérifier l'authenticité des documents détenus par la personne ;

– et demander à l'autorité judiciaire la mise en œuvre des examens radiologiques osseux prévus à l'article 388 du code civil.

Le président du conseil département statue enfin « *sur la situation de minorité et d'isolement de la personne en s'appuyant sur les entretiens réalisés avec celle-ci, les informations transmises par le représentant de l'État dans le département ainsi que tout autre élément susceptible de l'éclairer* ».

Le III prévoit que le président du conseil départemental transmet, chaque mois, au représentant de l'État dans le département, la date et le sens des décisions individuelles prises à l'issue de l'évaluation.

Le IV dispose que l'État verse aux départements une contribution forfaitaire pour l'évaluation de la situation des personnes. Afin d'assurer l'efficacité du dispositif, la rédaction proposée **conditionne le versement de la contribution forfaitaire de l'État à la saisine du préfet** par le président du conseil départemental, ainsi qu'à la transmission postérieure de la date de fin et des résultats de l'évaluation. Il est précisé que « *tout ou partie de la contribution n'est pas versée lorsque le président du conseil départemental n'organise pas la présentation de la personne* » ou « *ne transmet pas, chaque mois, la date et le sens des décisions* » sur l'évaluation.

Enfin, le V précise que les modalités d'application, notamment celles relatives au versement de la contribution, sont fixées par décret en Conseil d'État.

### **3. Les modifications du Sénat**

Le présent article a été adopté par le Sénat sans modification, à l'exception d'un amendement des rapporteurs adopté par la commission des lois du Sénat qui a apporté une correction rédactionnelle.

### **4. L'article 15 du projet de loi relatif à la protection des enfants**

Pour mémoire, un article comportant des dispositions similaires est en cours d'examen dans le cadre de la discussion parlementaire du projet de loi relatif à la protection des enfants.

### **Article 15 du projet de loi relatif à la protection des enfants**

L'article 15 du projet de loi relatif à la protection des enfants généralise la saisine du préfet afin d'appuyer l'évaluation de la situation de la personne se déclarant mineur non accompagnée. Il rend obligatoire la présentation auprès des services préfectoraux de la personne se présentant comme mineur non accompagnée afin qu'ils apportent une aide à l'identification et à l'évaluation de la minorité par la consultation du fichier AEM. Le président du conseil départemental n'est pas tenu à cette présentation lorsque la minorité de la personne est manifeste.

L'article précité oblige le président du conseil départemental à transmettre mensuellement au préfet la date et le sens des évaluations individuelles réalisées par le département afin d'alimenter ce fichier AEM. Afin de rendre effectives ces deux obligations, il prévoit également de conditionner à leur respect le versement de la contribution forfaitaire de l'État aux départements. Il renvoie à un décret d'application en Conseil d'État les modalités du versement de cette contribution.

Le projet de loi relatif à la protection des enfants a été **adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 8 juillet 2021**.

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements à l'article 15 tendant à renforcer les garanties procédurales dont bénéficient les personnes se déclarant mineurs non accompagnés. Il a notamment été précisé que la majorité ne peut être déduite du seul fait d'un refus de voir ses empreintes biométriques recueillies ou d'un enregistrement dans le fichier AEM. De même, il a été précisé que la contribution forfaitaire était versée au titre de l'évaluation mais aussi de la mise à l'abri et que le décret en Conseil d'État devra indiquer la durée de l'accueil d'urgence provisoire. Enfin, un autre amendement a prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport dressant un bilan de la généralisation du recours au fichier AEM dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.

Le projet de loi relatif à la protection des enfants sera examiné par le Sénat en première lecture les 14 et 15 décembre prochains.

Il a d'ores et déjà été **adopté par la commission des lois du Sénat, le 20 octobre dernier**, avec un amendement du rapporteur visant à supprimer la demande de rapport au Gouvernement sur la généralisation du fichier AEM. La commission des lois du Sénat a également adopté un amendement précisant que lorsque l'évaluation de la situation des personnes est déléguée à une structure (par exemple une association), le département doit assurer un contrôle régulier des conditions dans lesquelles la compétence est exercée par la structure délégataire. Cet amendement traduit une recommandation de la mission d'information précitée qui avait constaté la qualité inégale des évaluations selon les départements.

## 5. La position de la Commission

La Commission a supprimé cet article à la suite de l'adoption de trois amendements identiques, dont un présenté par votre rapporteur, et ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Votre rapporteur a fait valoir, au soutien de son amendement de suppression, que les dispositions du présent article sont reprises à l'article 15 du projet de loi relatif à la protection des enfants.

\*

\* \*

### *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**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit de confier aux présidents de conseils départementaux le pouvoir de nomination et l'autorité hiérarchique sur les directeurs des établissements de l'aide sociale à l'enfance, qui se trouveraient ainsi détachés dans la fonction publique territoriale.

Ce détachement devra intervenir au plus tard dans un délai d'un an.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a érigé le département en chef de file en matière d'aide sociale.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat, en commission, a apporté deux aménagements rédactionnels.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a apporté trois précisions d'ordre rédactionnel.

## 1. L'état du droit

### *a. Le département, chef de file de l'action sociale*

Le département est, en application du III de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriale dans sa rédaction résultant de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) <sup>(1)</sup>, la collectivité cheffe de file en matière d'aide sociale.

À ce titre, et ainsi qu'en dispose l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), il a en charge le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), service non personnalisé du département.

Le service de l'ASE est placé sous l'autorité du président du conseil départemental (article L. 221-2 du CASF), qui prend les décisions de prise en charge de certaines personnes au titre de l'ASE, en application de l'article L. 222-5 du même code (certains mineurs et pupilles de l'État, femmes enceintes et mères isolées, ou encore mineurs émancipés et majeurs de moins de 21 ans éprouvant des difficultés d'insertion sociale).

En vertu des articles L.228-3 et L. 228-4 du même code, la prise en charge financière de l'ASE est assurée par le département.

### *b. La direction des établissements de l'aide sociale à l'enfance*

● Parmi les établissements de l'ASE, seules les maisons d'enfants à caractère sociale (MECS) sont des établissements publics, sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 315-7 du CASF. Les autres établissements (tels que les foyers de l'enfance, les pouponnières et les villages d'enfants) sont dépourvus de la personnalité morale.

Le CASF, à son article L. 315-8, prévoit des modalités de gouvernance distinctes selon que les établissements ont ou non de la personnalité morale :

– s'ils en sont dépourvus, ils sont dotés d'une commission de surveillance nommée par le président du conseil départemental, et d'un directeur nommé par l'autorité compétente de l'État après avis du président du conseil départemental ;

– s'ils en sont pourvus et sont des établissements publics (cas des MECS), ils sont administrés par un conseil d'administration assisté d'un directeur nommé par l'autorité compétente de l'État après avis du président du conseil départemental.

● Les directeurs de ces établissements de l'ASE relèvent du corps des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière (D3S), régi par le décret du 26 décembre 2007 <sup>(2)</sup>. Ils sont

---

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, article 3.

(2) Décret n° 2007-1930 du 26 décembre 2007 directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière.

nommés par le directeur général du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers (CNG).

Les D3S peuvent être directeurs, lorsqu'ils dirigent un ou plusieurs établissements, ou directeurs adjoints dans les autres cas <sup>(1)</sup>. D'après l'étude d'impact du projet de loi, 120 D3S (sur 1 400) exercent des fonctions de direction d'établissement de l'ASE (70 directeurs et 50 directeurs adjoints).

### *c. Les difficultés de gestion connues par les départements*

Malgré leur autorité sur le service de l'ASE, les présidents de conseils départementaux connaissent des difficultés de gestion administrative des directeurs des établissements de l'ASE, dues :

- à l'absence d'autorité hiérarchique à leur égard ;
- à l'absence de prérogatives en matière d'évaluation, et donc pour la prime de fonction et de résultat, dont une part dépend de la manière de servir et qui est, en l'état, fixée par le représentant de l'État.

Ainsi, le préfet fixe les primes des directeurs d'établissements de l'ASE alors que c'est le département qui finance ce service.

Ces difficultés ont notamment conduit douze présidents de conseils départementaux, dont le président de l'Association des départements de France, à saisir officiellement, par un courrier du 2 avril 2019, le ministre des Solidarités et de la santé afin que le droit puisse évoluer.

## **2. Le dispositif proposé**

Le présent article entend répondre aux difficultés rencontrées par les départements dans la gestion administrative des directeurs des établissements de l'ASE, en confiant aux présidents de conseils départementaux le pouvoir de nomination et l'autorité hiérarchique sur ces directeurs.

Seuls les directeurs des établissements de l'ASE sont concernés par le dispositif, et non les directeurs adjoints, qui ne sont pas à la tête d'un établissement.

• Cet article prévoit, au **premier alinéa de son I**, qu'au plus tard dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi résultant de l'adoption du présent projet, ces directeurs seront détachés dans la fonction publique territoriale, dans des cadres d'emplois équivalents (en l'absence de cadres d'emplois équivalents, ils seront détachés sur contrat).

Ces directeurs conserveront, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

---

(1) Article 3 du décret n° 2007-1930 du 26 décembre 2007 précité.

Les directeurs d'établissement exerçant ces fonctions en qualité d'agents contractuels relèveront de plein droit, dans le même délai d'un an au plus, des conseils départementaux – ils conserveront à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat.

● Le **II du présent article** traduit, à l'article L. 315-8 du CASF, la logique du dispositif proposé s'agissant de la nomination des directeurs, en substituant aux modalités actuelles, à savoir une nomination par l'autorité compétente de l'État après avis du président du conseil départemental, une nomination directe par ce dernier.

Le **1° de ce II** concerne les directeurs d'établissements dépourvus de la personnalité morale, **son 2°** est relatif aux directeurs des établissements publics.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a modifié cet article que sur deux aspects rédactionnels, en commission et sur proposition des co-rapporteurs, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR).

### **4. La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans autre modification que trois précisions rédactionnelles à l'initiative de votre rapporteur et avec l'assentiment du Gouvernement.

\*

\* \*

## CHAPITRE III

### **L'Éducation et l'Enseignement supérieur**

#### *Article 41 A*

#### **Rapport sur le transfert de la médecine scolaire aux départements**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la remise par le Gouvernement, dans un délai de six mois, d'un rapport au Parlement sur le transfert de la médecine scolaire aux départements, devant faire ensuite l'objet d'un débat devant chaque assemblée.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 a consacré le fait que l'ensemble des personnels de la communauté éducative participent à la mission de promotion de la santé des élèves.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission, sur proposition de votre rapporteur, a rendu facultatif le débat sur le rapport, le caractère obligatoire proposé par le Sénat étant contraire à la Constitution.

#### **1. L'état du droit**

● Le service public de l'éducation nationale a, notamment, une mission de promotion de la santé des élèves, à laquelle participe l'ensemble de la communauté éducative, ainsi qu'il résulte du premier alinéa de l'article L. 541-1 du code de l'éducation.

À ce titre, et au cours de leur scolarité, les élèves bénéficient d'actions de prévention et d'information, de visites médicales et de dépistage obligatoires, ainsi que d'actions de promotion de la santé à travers un parcours éducatif de santé.

● Il ressort cependant d'un rapport de la Cour des comptes publié en avril 2020 que la médecine scolaire connaît d'importants dysfonctionnements <sup>(1)</sup>. La Cour relevait « *une performance très en deçà des objectifs de dépistages obligatoires due à une organisation défaillante* » qui avait conduit :

– à une chute importante du taux de réalisation de la visite de la sixième année de l'enfant par les médecins scolaires, qui a atteint 18 % en 2018 ;

– à un taux de réalisation du bilan infirmier de la douzième année toujours insuffisant, à 62 % des élèves <sup>(2)</sup>.

#### **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat, en séance, d'un amendement de M. Patrick Kanner, président du groupe SER, et plusieurs de ses collègues, avec l'avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement.

Considérant que l'éducation nationale avait failli à sa mission de promotion de la santé, les auteurs de l'amendement souhaitent que cette mission soit confiée aux départements, déjà compétents en matière de protection sanitaire et sociale des enfants.

---

(1) *Cour des comptes*, Les médecins et les personnels de santé scolaire, [Communication](#) à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2020.

(2) *Id.*, page 8.

En raison des règles en matière de recevabilité financière des initiatives parlementaires, un tel transfert n'était pas possible par voie d'amendement sénatorial. Aussi, pour contourner cet obstacle, le présent article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, dans un délai de six mois après la publication de la loi résultant de l'adoption du présent texte, sur les perspectives du transfert aux départements de la médecine scolaire.

Ce rapport doit aborder le coût, les modalités de recrutement et les améliorations qu'un tel transfert pourrait avoir sur le fonctionnement de la médecine scolaire.

Enfin, l'article prévoit que ce rapport donne lieu, dans chaque assemblée, à un débat en séance publique.

### **3. La position de la Commission**

● Sans nier la réalité des dysfonctionnements mis en évidence par la Cour des comptes, vos rapporteurs considèrent que le sujet suppose une réflexion approfondie associant l'ensemble des acteurs concernés, afin qu'une éventuelle réforme puisse être conduite dans la sérénité.

Le rapport prévu au présent article, s'il ne règle pas tout, permettra de poser les premiers jalons de cette réflexion : votre rapporteur prend donc acte de son principe.

● La Commission a toutefois modifié le dispositif introduit par le Sénat, en adoptant un amendement de votre rapporteur ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement, afin de rendre le débat en séance public facultatif, et non obligatoire comme le prévoyait le Sénat.

En effet, une telle obligation serait contraire à la Constitution et en particulier à son article 48, le législateur ne pouvant imposer l'organisation d'un débat en séance en l'absence de dispositions constitutionnelles l'y autorisant – ce point ayant déjà été consacré plusieurs fois par le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>.

La Commission a également adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur avec l'avis favorable du Gouvernement.

\*

\* \*

---

(1) Voir, à titre d'exemples, sa décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 s'agissant d'un débat sur la politique migratoire ou encore, sous l'empire des nouvelles dispositions constitutionnelles, sa décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010 s'agissant d'un débat sur le rapport du Conseil économique, social et environnemental (Conseil constitutionnel, décision [n° 2003-484 DC](#) du 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, § 98 à 101 ; Conseil constitutionnel, décision [n° 2010-608 DC](#) du 24 juin 2010, Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, § 10).

*Article 41*

**Renforcement du lien des gestionnaires de collèges et lycées  
avec les collectivités territoriales**

Rétabli par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoyait dans sa rédaction initiale, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la reconnaissance aux départements et aux régions d'un pouvoir d'instruction à l'égard des adjoints gestionnaires des collèges et des lycées (qui relèvent de la fonction publique de l'État), au titre des compétences de ces collectivités.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux collectivités de rattachement des collèges et lycées les personnels techniciens, ouvriers et de service.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a supprimé cet article.

➤ **La position de la Commission**

La commission a rétabli cet article dans sa rédaction initiale.

**1. L'état du droit**

***a. La gestion par les collectivités territoriales des collèges et lycées***

La gestion des collèges et des lycées, établissements publics locaux d'enseignements (EPL), incombe, respectivement, aux départements et aux régions :

– aux termes de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, le département a la charge des collèges et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement ; il assure également l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique du collège, hors missions d'encadrement et de surveillance des élèves ;

– l'article L. 214-6 du même code prévoit des dispositions similaires s'agissant des compétences des régions à l'égard des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes.

Au titre de l'exercice de leurs compétences, ces collectivités assurent le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS),

en application des articles L. 213-2-1 et L. 214-6-1 du code de l'éducation – introduits par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a organisé ce transfert de personnel de l'État aux départements et régions <sup>(1)</sup>. Ces personnels de catégorie C répondent aujourd'hui à la dénomination d'adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) ; ils font partie de la fonction publique territoriale.

### ***b. Les relations entre la collectivité de rattachement et le chef d'établissement***

Les ATTEE, de même que les agents de l'État affectés dans un EPLE, sont placés sous l'autorité du chef d'établissement, qui les encadre et organise leur travail ainsi que le prévoit l'article L. 421-23 du code de l'éducation. L'autorité du chef d'établissement sur ces personnels n'est cependant « que » fonctionnelle ; elle n'est pas hiérarchique, les ATTEE relevant de la collectivité de rattachement de l'établissement <sup>(2)</sup>.

Ce même article L. 421-23 fixe la relation entre le chef d'établissement et le département ou la région :

– le président de l'assemblée délibérante s'adresse directement au chef d'établissement pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité ;

– il fait connaître au chef d'établissement les objectifs et moyens de la collectivité ;

– le chef d'établissement a pour mission de mettre en œuvre ces objectifs et doit rendre compte de l'utilisation des moyens, notamment s'agissant des ATTEE.

L'exercice des compétences respectives de l'EPLE et de la collectivité (département ou région) est précisé par une convention conclue entre l'établissement et la collectivité.

Enfin, l'EPLE est doté d'une autonomie inhérente à son statut d'établissement public, et concrétisée par la « clause de compétence générale » reconnue à son conseil d'administration par l'article L. 421-4 du code de l'éducation (« *Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement.* »).

### ***c. Le positionnement hybride des adjoints gestionnaires***

Le chef d'établissement, dans ses missions de gestion financière, matérielle et administrative, est, en application de l'article R. 421-13 du code de l'éducation, secondé par un adjoint gestionnaire nommé par le ministre chargé de l'éducation ou

---

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 82.

(2) Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et Inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche (IGAEN), [Rapport annuel 2019](#) des inspections générales – L'autonomie des établissements scolaires, page 56.

l'autorité académique et qui est membre du conseil d'administration de l'EPLÉ (ainsi qu'en disposent les articles R. 421-14, R. 421-16 et R. 421-17 du même code).

• Les adjoints gestionnaires, appartiennent à la fonction publique de l'État, et relèvent :

– du corps des secrétaires administratifs, régi par le décret n° 2010-302 du 19 mars 2010 <sup>(1)</sup> ;

– ou du corps des attachés d'administration de l'État, corps interministériel régi par le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 <sup>(2)</sup>, ainsi qu'il résulte du 3° de l'article 3-1 de ce décret.

Les attachés d'administration de l'État sont recrutés, à titre principal, par la voie des instituts régionaux d'administration (IRA), qui assurent leur formation initiale : les EPLÉ constituent l'un des trois « univers » de sortie des IRA (avec les administrations centrales et les administrations déconcentrées).

L'adjoint gestionnaire, sous l'autorité du chef d'établissement, est chargé des relations avec les collectivités et organise le travail des personnels administratifs et techniques affectés à l'établissement ou mis à sa disposition. Cet adjoint est « *le correspondant de la collectivité territoriale de rattachement* » <sup>(3)</sup>. À ce titre, il agit dans le champ de compétences de la collectivité de rattachement (département ou région), par exemple pour l'organisation du service des ATTEE ou de la mise en œuvre de la politique de la collectivité s'agissant de la restauration.

• Pour certaines collectivités territoriales, le positionnement hybride des adjoints gestionnaires est une source de difficultés et, à tout le moins, de confusion :

– la « double tutelle » sur les ATTEE (de la collectivité et, par l'adjoint gestionnaire, de l'État) priverait les collectivités d'une autorité directe sur des personnels qu'elles recrutent et rémunèrent (en application des articles L. 213-2-1 et L. 214-6-1 du code de l'éducation précédemment mentionnés) ;

– faute d'autorité directe sur les adjoints gestionnaires, les collectivités rencontreraient des difficultés pour mettre en œuvre leurs politiques concernant les EPLÉ.

Ainsi que le relève l'étude d'impact du présent projet de loi, l'organisation actuelle « *semble déséquilibrée et défavorable aux collectivités territoriales* ».

---

(1) Décret n° 2010-302 du 19 mars 2010 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux corps des secrétaires administratifs des administrations de l'État et à certains corps analogues relevant du décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009 portant dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique de l'État.

(2) Décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État.

(3) Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, [Vade-mecum de l'adjoint gestionnaire en EPLÉ](#), édition actualisée 2016, page 38.

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont corroboré ce constat – notamment s’agissant de la gestion des cantines, les collectivités formant leurs personnels, engageant des investissements, mettant en place une politique déterminée qui, *in fine*, se heurte parfois aux décisions des gestionnaires s’agissant de la passation des marchés publics. Un autre exemple a été fourni en matière de formation professionnelle : lorsque des actions sont organisées par la collectivité territoriale, il n’est pas rare que les gestionnaires n’y prennent pas part, considérant qu’ils n’ont pas à participer à des formations organisées par une collectivité qui a pourtant fourni un effort financier potentiellement conséquent.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article entend apporter une réponse aux difficultés soulevées par les collectivités territoriales auxquels sont rattachés des EPLE, à travers l’amélioration des relations entre ces collectivités et les EPLE.

À cet effet, est prévue une expérimentation pour trois ans destinée à assurer une meilleure articulation entre les responsables des collèges et lycées et les collectivités territoriales de rattachement de ces établissements. Sont cependant exclus de ce dispositif expérimental les établissements de formation professionnelle agricole mentionnés à l’article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime.

● Cette expérimentation consiste à prévoir, dans la convention mentionnée au dernier alinéa de l’article L. 421-23 du code de l’éducation qui précise les modalités d’exercice des compétences de l’EPLE et de l’exécutif de la collectivité de rattachement, les conditions dans lesquelles cet exécutif donne des instructions à l’adjoint gestionnaire de l’EPLE au titre des compétences de la collectivité de rattachement.

Ces instructions seraient données sous le couvert du chef d’établissement, et dans le respect de l’autonomie de l’EPLE :

– l’adjoint gestionnaire demeurerait sous l’autorité du chef d’établissement ;

– le nouveau pouvoir d’instruction des collectivités ne leur permettrait pas d’encadrer l’adjoint gestionnaire, d’organiser son travail ou de l’évaluer.

En vertu de ces nouvelles prérogatives, les collectivités de rattachement pourraient fixer aux adjoints gestionnaires des objectifs dans le champ des compétences qu’elles exercent, telles que la restauration.

● Les conditions de mise en œuvre de l’expérimentation seraient déterminées par un décret en Conseil d’État, qui fixerait notamment :

– les modalités de candidature des collectivités à l’expérimentation ;

– les critères de fixation de la liste des collectivités retenues ;

– les stipulations de la convention mentionnée à l'article L. 421-23 du code de l'éducation – en particulier s'agissant de l'articulation entre l'autorité du chef d'établissement et le pouvoir d'instruction de la collectivité ;

– les modalités d'évaluation de l'expérimentation.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Jugeant le dispositif proposé par le Gouvernement insuffisant au regard des attentes des collectivités territoriales, le Sénat a supprimé le présent article.

Cette suppression résulte de l'adoption, en commission, d'un amendement des co-rapporteurs du texte, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR).

### **4. La position de la Commission**

● La commission, suivant les avis favorables du rapporteur et du Gouvernement, a rétabli cet article dans sa rédaction initiale en adoptant deux amendements identiques présentés par M. Rémy Rebeyrotte et les membres du groupe LaREM et M. Christophe Euzet et les membres du groupe Agir ensemble.

Le dispositif qu'avait proposé le Gouvernement et que le Sénat a supprimé, s'il n'est pas de nature à résoudre toutes les difficultés constatées, est un premier pas dans la bonne direction, qu'il convient dès lors de soutenir.

● Votre rapporteur souhaite que ce premier pas marque le début d'une évolution plus ambitieuse aboutissant au transfert des gestionnaires de collèges et lycées aux collectivités de rattachement des EPLE (soit, respectivement, le département et la région), c'est-à-dire à l'intégration de ces personnels à la fonction publique territoriale.

À cet égard, le parallèle avec le transfert des anciens TOS, désormais ATTEE, est source d'enseignements : si, initialement, il avait été craint que les TOS refusent un tel transfert, il s'est finalement avéré que celui-ci leur avait été plutôt profitable. Ainsi que le relevait un rapport du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en avril 2010<sup>(1)</sup>, les TOS étaient satisfaits de leur nouveau rattachement, qui emportait souvent :

– un meilleur régime indemnitaire ;

– un très grand effort de formation de la part des collectivités territoriales ;

---

(1) CNFPT, *Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale*, [Étude qualitative](#) sur le transfert des personnels techniques, ouvriers et de service dans les régions et les départements, avril 2010.

– une gestion de proximité permettant un dialogue social de qualité et une valorisation accrue <sup>(1)</sup>.

Ce rapport notait que « *tous les acteurs de ce transfert s'accordent pour dire que les agents ont gagné à intégrer la fonction publique territoriale* » et que, « *malgré la réticence initiale, les agents sont gagnants [...]. Le transfert a été positif, les agents sont contents* » <sup>(2)</sup>.

● Il apparaît ainsi souhaitable que la réflexion se poursuive pour pleinement, et définitivement, répondre aux attentes et résoudre les difficultés ; le meilleur moyen pour ce faire consiste, pour votre rapporteur, à transférer les gestionnaires aux collectivités.

\*  
\* \*

*Article 41 bis A (nouveau)*

**Rapport sur la délégation aux régions de la gestion opérationnelle  
du programme européen « Lait et fruits à l'école »**

Introduit par la Commission

Le présent article résulte de l'adoption, par la Commission, de l'amendement CL1497 de votre rapporteur ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement.

Lancé par la Commission européenne en 2017, le programme « Lait et fruits à l'école » prévoit la distribution de produits de qualité dans les établissements scolaires, dans le cadre d'une démarche visant à renforcer l'alimentation saine et équilibrée dès le plus jeune âge.

Compte tenu de la part élevée – et croissante – des Français en situation d'obésité ou de surpoids, en particulier chez les jeunes, et dans un contexte de sous-consommation des crédits alloués à la France au titre du programme européen « Lait et fruits à l'école », il est apparu opportun de prévoir la possibilité que la gestion opérationnelle de ce programme soit confiée aux régions, le cas échéant à titre expérimental dans un premier temps avec des régions volontaires.

Cet article prévoit ainsi la remise, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la loi sur la décentralisation de la gestion du programme aux régions, afin d'en renforcer le déploiement et l'efficacité.

---

(1) Ibid., pages 22 à 29.

(2) Ibid., page 33.

\*

\* \*

*Article 41 bis (Supprimé)*

(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**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, entend renforcer le rôle des régions en matière d'enseignement supérieur et de recherche, notamment à travers :

– l'inclusion au sein du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) de trois représentants des régions ;

– la consultation obligatoire de chaque région pour l'élaboration de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur ;

– la reconnaissance à la région de la qualité de partie aux contrats pluriannuels d'établissement et de site, en plus de l'État et des établissements concernés.

Il supprime également la carte des formations supérieures et de la recherche.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2020-1674 du 24 décembre de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur a, notamment, prévu l'association des régions au volet territorial des contrats pluriannuels d'établissement ou de site.

L'ordonnance n° 2021-552 du 5 mai 2021 a adapté et actualisé les dispositions du code de l'éducation relatives à l'outre-mer.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article en adoptant deux amendements identiques en ce sens de votre rapporteur et du groupe Socialistes et apparentés.

**1. L'état du droit**

● L'enseignement supérieur fait, en France, l'objet de plusieurs mesures de programmation et de planification stratégique pluriannuelle.

Ainsi, est prévue une stratégie nationale de l'enseignement supérieur, qui est élaborée et révisée tous les cinq ans sous la responsabilité du ministre chargé de l'enseignement supérieur, ainsi qu'il résulte de l'article L. 123-1 du code de l'éducation. Ses priorités sont arrêtées après une concertation associant de nombreux acteurs, dont la communauté scientifique et les collectivités territoriales.

La cohésion de l'enseignement supérieur est assurée par les pouvoirs publics, à travers le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et la carte des formations supérieures et de la recherche, arrêtée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur en application de l'article L. 614-3 du code de l'éducation.

Une instance collégiale est également prévue pour assurer la représentation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER). Ce dernier est ainsi obligatoirement consulté, notamment, sur la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi qu'en dispose l'article L. 232-1 du code de l'éducation.

Le CNESER réunit des responsables de plusieurs catégories d'établissements, dont ceux d'enseignement supérieur et de recherche, des représentants des personnels, des représentants des étudiants et des personnalités représentant les grands intérêts nationaux. Parmi ces dernières, et aux termes de l'article D. 232-5 du code de l'éducation, figurent deux représentants désignés par les associations de collectivités territoriales, dont un représentant de l'Association des régions de France.

- Parmi les acteurs intervenant dans la politique d'enseignement supérieur et de recherche, doit être mentionnée la région. En effet, celle-ci est associée à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et de la technologie et participe à sa mise en œuvre, en vertu de l'article L. 4252-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Par ailleurs, pour développer et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle, la région coordonne les initiatives territoriales ayant cette finalité et participe à leur financement, dans le cadre de la stratégie nationale de recherche, ainsi qu'en dispose l'article L. 241-2 du code de l'éducation. Cet article prévoit également l'élaboration, par la région, d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, dont le but est de définir les orientations partagées entre la région et les autres collectivités.

En outre, la région est associée aux contrats pluriannuels d'établissement ou de site, s'agissant des regroupements d'établissements – ces contrats sont conclus entre le ministre chargé de l'enseignement supérieur et les établissements concernés (article L. 178-5 du code de l'éducation). L'association de la région concerne le volet territorial du contrat.

Enfin, la région est représentée au sein du conseil d'administration de l'université : le 1<sup>o</sup> du II de l'article L. 712-3 du code de l'éducation prévoit que

siègent dans ce conseil au moins deux représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dont au moins un représentant de la région.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par le Sénat. Il résulte de l'adoption, en commission, d'un amendement des co-rapporteurs, Mme Françoise Gatel (UC) et M. Mathieu Darnaud (LR), ayant fait l'objet d'un amendement de coordination des mêmes auteurs en séance.

S'inscrivant dans la continuité des « 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation » et en particulier de la proposition n° 24 <sup>(1)</sup>, cet article vise à renforcer le rôle des régions dans le pilotage de la politique d'enseignement supérieur et de recherche, à travers quatre modifications principales.

- En premier lieu, il prévoit l'intégration au CNESER de trois représentants des régions, modifiant à cet effet l'article L. 232-1 du code de l'éducation (**4° du I du présent article**).

L'objectif affiché est une meilleure représentation des régions dans cette instance.

- En deuxième lieu, il rend obligatoire la consultation des régions sur :
  - la stratégie nationale de l'enseignement supérieur prévue à l'article L. 123-1 du code de l'éducation (**1° du I du présent article**) ;
  - la création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) (**10° du même I**)

- En troisième lieu, il supprime la carte des formations supérieures et de la recherche, en abrogeant l'article L. 614-3 du code de l'éducation (**5° du I du présent article**).

D'après le Sénat, ce dispositif serait tombé en désuétude <sup>(2)</sup>.

- En quatrième lieu, le présent article fait des régions une partie à part entière aux contrats pluriannuels d'établissement et de site – auxquels elles sont aujourd'hui associées – en prévoyant que ces contrats sont conclus non seulement entre le ministre et les établissements concernés, mais aussi avec les conseils régionaux intéressés (**12° du I du présent article**).

---

(1) *Sénat*, Pour le plein exercice des libertés locales – [50 propositions](#) du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation, 2 juillet 2020, pages 45 et 46.

(2) *Mathieu Darnaud*, Rapport sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, *Sénat, session ordinaire de 2017-2018*, [n° 546](#), 6 juin 2018, page 82.

Cette modification, qui porte sur l'article L. 718-5 du code de l'éducation, est présentée comme destinée à assurer une meilleure prise en compte des attentes et apports des régions lors de la définition de la stratégie des établissements et de leurs regroupements.

- Le reste du dispositif proposé consiste essentiellement en des coordinations tirant les conséquences de ces quatre modifications – en particulier de l'abrogation de l'article L. 614-3 du code de l'éducation et pour préciser les modalités d'application du dispositif dans les outre-mer.

- Le présent article consiste en la reprise du dispositif prévu à l'article 18 de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, adoptée par le Sénat le 13 juin 2017 <sup>(1)</sup>, en y apportant des ajustements d'ordre légistique tenant compte des modifications apportées depuis cette date au code de l'éducation.

Cependant, l'actualisation du dispositif de la proposition de loi à l'aune de ces évolutions n'est pas complète.

Outre deux erreurs de référence (sans doute dues à une coquille) concernant l'ordonnance du 5 mai 2021 portant actualisation et adaptation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'outre-mer, numérotée n° 2021-522 dans le dispositif et non, comme il devrait être, n° 2021-552 <sup>(2)</sup>, le présent article ne tient pas systématiquement compte de cette même ordonnance comme il le faudrait.

Ainsi en va-t-il pour le **7° du I du présent article** s'agissant des articles L. 681-1, L. 683-1 et L. 684-1 du code de l'éducation.

Ce 7° deviendrait caduc au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, date d'application de l'ordonnance, en raison de la nouvelle rédaction des articles du code de l'éducation visées.

Il en va de même pour le **8° du I du présent article**, qui entend modifier les articles L. 683-2 et L. 684-2 du code de l'éducation :

- l'article L. 683-2 a été abrogé par l'ordonnance du 5 mai 2021 précité ;
- l'article L. 684-2 a été modifié par la même ordonnance, privant d'objet la modification proposée.

Il convient au demeurant de souligner l'effort de « toilettage » réalisé en séance, le dispositif adopté en commission consistant en la reprise textuelle de l'article 18 de la proposition de loi précitée adoptée en 2018, dont une part substantielle du dispositif était caduque.

---

(1) Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, Sénat, session ordinaire de 2017-2018, n° 122, 13 juin 2018.

(2) Erreurs de référence aux 1° bis et 4° bis du I du présent article. La référence est en revanche correcte au 7° bis du même I..

### 3. La position de la Commission

Indépendamment des quelques imperfections de forme le concernant, le dispositif proposé par le Sénat n'apparaît pas opportun sur le fond.

● La présence de trois représentants des régions au sein du CNESER risque de déséquilibrer la représentation des grands intérêts nationaux actuellement prévue, et donc l'institution.

Rappelons au demeurant que les collectivités territoriales, et singulièrement les régions, sont déjà représentées au sein du CNESER.

Les nouvelles consultations obligatoires des conseils régionaux ne semblent pas non plus justifiées – en particulier s'agissant de la création des EPSCP, dans lesquels les régions ont déjà une place importante.

La suppression de la carte des formations supérieures n'a pas non plus convaincu : une telle suppression pourrait avoir des conséquences négatives, voire dangereuses, cette carte constituant le cadre d'implantation et de localisation des établissements et des formations – sa suppression pourrait être vue comme susceptible de remettre en cause le caractère national de l'accréditation des diplômés.

Enfin, s'agissant des contrats pluriannuel d'établissement et de site, ces outils doivent demeurer le support d'une relation exclusive entre l'État et ses opérateurs et, s'ils associent déjà les régions, ne doivent pas être conclus par ces dernières.

● Dans ces conditions, la Commission a supprimé cet article, à travers l'adoption de deux amendements identiques déposés par votre rapporteur et par Mme Michèle Victory et les membres du groupe Socialistes et apparentés qui ont fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

\*

\* \*

#### *Article 41 ter (supprimé)*

(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**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article élargit la compétence des départements en matière d'aides aux secteurs agricoles, forestiers et de la pêche.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 71 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a précisé que les aides départementales étaient autorisées dans le cadre d'un programme opérationnel de mise en œuvre des fonds européens liés à la pêche et aux affaires maritimes. Il a également élargi la liste des bénéficiaires possibles de l'aide départementale.

### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

#### **1. L'état du droit**

En principe, la région est seule compétente pour définir les régimes d'aides aux entreprises et pour décider de leur octroi sur son territoire (article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales).

Par exception, l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales encadre les aides des départements aux filières agricoles, forestières et halieutiques <sup>(1)</sup>. Celles-ci peuvent être accordées « *par convention avec la région et en complément de celle-ci* » et en conformité avec le droit européen. Pour cela, elles doivent s'inscrire « *dans un programme de développement rural et régional ou dans le cadre d'un programme opérationnel de mise en œuvre des fonds européens liés à la pêche et aux affaires maritimes ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen, notifié ou exempté de notification* ».

Elles doivent avoir pour objet de permettre aux bénéficiaires « *de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement* ».

Elles peuvent être versées « *en faveur de comités départementaux, interdépartementaux ou régionaux des pêches maritimes et des élevages marins [...] de comités régionaux de la conchyliculture [...], d'organisations de producteurs [...] et d'entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche et de l'aquaculture* ».

#### **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Le présent article a été introduit par la commission des lois du Sénat par adoption d'un amendement de M. Bonhomme. Il vise à **élargir la compétence des départements en matière d'aides agricoles, forestières et halieutiques**, pour :

---

(1) qui concerne la pêche.

– que leurs aides ne soient plus nécessairement accordées en complément de celles des régions ; néanmoins, elles s'inscriraient toujours dans le cadre d'une convention conclue avec la région ;

– et que leur objet ne soit plus limité à l'acquisition, la modernisation ou l'amélioration de l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation des produits ou la mise en œuvre de mesures en faveur de l'environnement.

Pour ce faire, il modifie l'article L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales.

Le dispositif introduit par le Sénat est identique à celui de l'article 15 de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité démocratique qu'il a adoptée le 13 juin 2018.

### **3. La position de la Commission**

Le présent article **remet fondamentalement en cause la répartition des compétences en matière d'aide économique entre les départements et les régions, en permettant aux premiers d'intervenir sans coordination avec les seconds.**

En supprimant l'encadrement des interventions du département, le présent article ne garantit pas non plus la compatibilité des aides qui seraient accordées avec le droit de l'Union européenne, notamment par leur effet incitatif. Or, ces aides font l'objet d'un suivi très strict de la Commission européenne. En cas de contrôle, elles pourraient être déclarées incompatibles avec le droit européen, ce qui obligerait le département à exiger leur remboursement auprès des entreprises.

Pour toutes ces raisons, la Commission a supprimé cet article à la suite de l'adoption de deux amendements de suppression, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, l'un de votre rapporteur, l'autre des membres du groupe La République en Marche.

\*

\* \*

*Article 41 quater (supprimé)*

(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**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article intègre au schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (ci-après le « Sresri ») une planification pluriannuelle des besoins en capacités d'accueil des filières du premier cycle de l'enseignement supérieur.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 5 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a inclus au « Sresri » un volet relatif aux enjeux de la lutte contre le changement climatique et de la transition écologique.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

L'article L. 214-2 du code de l'éducation prévoit que la région élabore, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, « un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ».

Ce schéma « vise à définir des orientations partagées entre la région et les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale et des priorités d'interventions ». Il précise « les opérations que la région soutient ».

Il « inclut un volet relatif à l'intervention des établissements d'enseignement supérieur au titre de la formation professionnelle continue, en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles ».

Il inclut également « *un volet relatif aux enjeux de la lutte contre le changement climatique et de la transition écologique, en cohérence avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* ».

Le III de l'article L. 612-2 du code de l'éducation dispose que « *les capacités d'accueil des formations du premier cycle de l'enseignement supérieur des établissements relevant des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont arrêtées chaque année par l'autorité académique après dialogue avec chaque établissement* ».

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par l'adoption en séance au Sénat d'un amendement de la rapporteure, Mme Gatel, ayant fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement. Il vise à **donner au schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Sresri) une dimension programmatique et pluriannuelle**. L'objectif recherché, selon la rapporteure de la commission des lois du Sénat, est « *d'offrir davantage de visibilité sur les places à créer dans les établissements d'enseignement supérieur, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui* ».

Pour ce faire, le I du présent article insère une phrase dans l'article L. 214- 2 du code de l'éducation qui prévoit que le Sresri « *intègre une planification pluriannuelle des besoins en capacités d'accueil des filières du premier cycle de l'enseignement supérieur, en tenant compte des perspectives d'insertion professionnelle et de l'évolution des projets de formation exprimés par les candidats* ». Il prévoit également qu'**il doit être tenu compte de ce schéma régional pour la fixation par arrêté des capacités d'accueil des formations du premier cycle de l'enseignement supérieur** prévue au III de l'article L. 612-3 relatif à.

Les II et III du présent article prévoient des gages financiers respectivement pour les collectivités territoriales et pour l'État.

L'avis défavorable du Gouvernement a été motivé en séance par le fait qu'il revenait à l'État de fixer les capacités d'accueil des établissements d'enseignement supérieur, et non aux régions *via* le Sresri.

## 3. La position de la Commission

Le présent article remet fondamentalement en cause la répartition des compétences entre l'État et les régions concernant l'enseignement supérieur. L'identification des besoins en capacité d'accueil nécessite une vision nationale et donc un pilotage par l'État.

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de votre rapporteur, et avec un avis favorable du Gouvernement, **la Commission a supprimé cet article**.

\*

\* \*

### CHAPITRE III *BIS*

#### **Le sport**

*Article 41 quinquies (supprimé)*  
(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)**

Supprimé par la Commission

##### ➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article précise que le diagnostic établi dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU) prend en compte les besoins en matière d'équipements sportifs

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 37 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a aménagé le contenu du diagnostic précité en matière de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours années précédentes.

##### ➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

#### **1. L'état du droit**

L'article L. 151-4 du code de l'urbanisme précise l'objet et le contenu du rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU).

Il dispose que « *le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement* ».

Ce rapport de présentation doit s'appuyer sur un diagnostic « *établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services* ».

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par l'adoption en séance d'un amendement de Monsieur Michel Savin, ayant fait l'objet d'un double avis défavorable de la commission et du Gouvernement. Il précise que **le diagnostic établi dans le rapport de présentation du PLU prend en compte les besoins en matière d'équipements sportifs.**

Pour ce faire, il modifie l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

L'avis défavorable de la commission et du Gouvernement a été motivé en séance par le fait que l'amendement est satisfait par la rédaction actuelle de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme. En effet, l'article précité prévoit d'ores et déjà que le diagnostic du rapport de présentation du PLU fait état des besoins en matière d'« *équipements* », ce qui n'exclut pas les équipements sportifs.

## 3. La position de la Commission

Il n'apparaît pas nécessaire de préciser davantage dans le code de l'urbanisme le contenu du rapport de présentation du PLU, notamment en matière de besoins en équipements sportifs.

À l'initiative de votre rapporteur, et avec un avis favorable du Gouvernement, la Commission a supprimé cet article.

## 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**

Adopté par la Commission sans modification
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Les collectivités territoriales peuvent attribuer des subventions aux établissements de spectacles cinématographiques répondant à certaines conditions, sans que ces subventions puissent permettre la création d'un nouvel établissement.

Le présent article élargit cette faculté offerte aux collectivités territoriales, en rendant éligible aux subventions la création d'un nouvel établissement exploité par une entreprise existante.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le principe des subventions aux salles de cinéma résulte de la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992.

Dans une décision n° 434564 du 10 mars 2021, le Conseil d'État a exclu la possibilité pour les collectivités territoriales, au regard du droit en vigueur, d'attribuer une subvention pour la création d'un nouvel établissement de spectacles cinématographiques.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a apporté aucune modification à cet article.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a, elle aussi, adopté cet article sans modification.

**1. L'état du droit**

*a. Le soutien des collectivités territoriales aux salles de cinéma*

Les collectivités territoriales, comme l'ensemble des pouvoirs publics, s'engagent activement dans la politique culturelle et, en particulier, dans le soutien aux salles de cinéma de proximité qui permettent l'animation sociale et culturelle des territoires. Cet engagement, qui prend la forme de subventions, est l'un des éléments qui expliquent la densité et le nombre de salles de cinéma dans notre pays, et il permet à de nombreux cinémas relevant d'un modèle non lucratif de se développer, comme le notait l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en 2017 <sup>(1)</sup>.

Le principe des subventions des collectivités territoriales en faveur de salles de cinéma trouve son origine dans les dispositions de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques <sup>(2)</sup>.

Il est aujourd'hui prévu aux articles L. 2251-4 (pour les communes) et L. 3232-4 (pour les départements) du code général des collectivités territoriales (CGCT).

● L'attribution de ces subventions est subordonnée à la satisfaction des critères suivants :

– sont éligibles les entreprises existantes ;

---

(1) Insee, Insee Première – La projection cinématographique : une croissance tirée par les multiplexes, n° 1677, novembre 2017, page 3.

(2) Loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques.

– les établissements auxquels les subventions sont attribuées doivent, alternativement, réaliser une moyenne hebdomadaire de moins de 7 500 entrées ou faire l’objet d’un classement « art et essai » ;

– les entreprises spécialisées dans la projection de films pornographiques ou d’incitation à la violence sont exclues du dispositif.

Une convention doit être conclue entre l’exploitant et la collectivité (commune ou département) ; elle fixe les conditions d’attribution des subventions, en particulier leur objet et leur montant.

Notons, s’agissant des départements, que l’attribution de la subvention suppose la consultation du conseil municipal de la commune où l’entreprise est située.

• Les régions peuvent également attribuer des subventions aux salles de cinéma, le 6° de l’article L. 4211-1 du CGCT mentionnant notamment parmi les missions des régions les interventions économiques dans les conditions prévues par l’article L. 3232-4 précité.

Il en va de même pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux termes du second alinéa de l’article L. 5111-4 du CGCT qui renvoie à l’article L. 2251-4 du même code.

### ***b. Un encadrement strict qui fragilise le soutien des collectivités territoriales***

Alors que, depuis la loi du 13 juillet 1992, des collectivités territoriales (et en particulier des communes) ont fait usage de leur faculté d’attribuer des subventions pour la création de nouvelles salles, une récente décision du Conseil d’État est venue remettre en cause ce type d’interventions.

Dans une décision du 10 mars 2021 *Société Royal Cinéma*, en effet, le Conseil d’État a jugé que l’article L. 2251-4 du CGCT fait obstacle à l’attribution d’une subvention à une entreprise existante « *pour permettre la création (...) d’un nouvel établissement de spectacle cinématographique* »<sup>(1)</sup>.

Cette appréciation résulte d’une interprétation des critères prévus à l’article L. 2251-4 reposant sur le nombre moyen d’entrées ou le classement « art et essai », qui doivent être appréciés à la date de la demande de subvention et qui, ainsi, supposent l’existence de l’établissement subventionné à cette date.

## **2. Le dispositif proposé**

Tirant les conséquences de la décision du Conseil d’État du 10 mars 2021 précitée, le présent article ouvre la possibilité aux collectivités territoriales

---

(1) Conseil d’État, 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambres réunies, 10 mars 2021, Société Royal Cinéma, [n° 434564](#), aux Tables.

d'attribuer des subventions pour la création de nouveaux établissements de spectacles cinématographiques, en insérant à cet effet aux articles L. 2251-4 et L. 3232-4 du CGCT un nouvel alinéa.

- L'attribution de ces subventions serait subordonnée à la satisfaction des mêmes critères que ceux existant actuellement, à savoir l'exploitation par une entreprise existante, un nombre hebdomadaire moyen d'entrées inférieur à 7 500 ou le classement « art et essai », et l'absence de projection de films pornographiques ou d'incitation à la violence.

Les conditions d'attributions de ces subventions seraient fixées par décret en Conseil d'État.

- Ainsi qu'il a été vu, les renvois prévus aux articles L. 4211-1 et L. 5111-4 du CGCT rendent le dispositif proposé applicable aux régions et aux EPCI.

### **3. Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a apporté aucune modification à cet article.

### **4. La position de la Commission**

Votre rapporteur salue le dispositif proposé par le Gouvernement au présent article, qui a été adopté par la Commission sans modification.

\*  
\* \*

#### *Article 42 bis (Supprimé)*

(art. L. 3211-1-1 [rétabli] du code général des collectivités territoriales)

#### **Création d'un schéma départemental de la solidarité territoriale**

Supprimé par la Commission
----------------------------

#### ➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, institue un schéma départemental de la solidarité territoriale définissant, pour six ans, un programme d'action destiné à permettre un développement équilibré du territoire départemental.

L'élaboration de ce schéma, relevant du président du conseil départemental, associerait la région et le bloc communal du département.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a consacré le rôle de chef de file du département en matière de solidarité territoriale.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a élargi le champ d'action du département en matière de financement d'actions d'équipement rural.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

Aux termes du 3° du III de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) <sup>(1)</sup>, le département est la collectivité cheffe de file en matière de solidarité des territoires.

Dans le cadre de ces compétences, et en application de l'article L. 3232-1 du CGCT, le département établit un programme d'aide à l'équipement rural, notamment à l'aune des propositions faites par les communes et en tenant compte des priorités que celles-ci ont définies.

Il fournit également une assistance technique aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne disposant pas des moyens suffisants pour exercer certaines de leurs compétences (notamment en matière d'assainissement, de l'eau, de la voirie ou encore de l'aménagement et de l'habitat).

Par ailleurs, en application de l'article L. 1111-10 du CGCT, le département peut, en cas de défaillance de l'initiative privée, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands qui sont nécessaires aux besoins des populations rurales.

Enfin, le département peut, en complément de la région, octroyer des subventions pour participer au financement de comités départementaux, interdépartementaux ou régionaux des pêches maritimes et des élevages marins, de comités régionaux de la conchyliculture ou encore d'organisations de producteurs – le champ des organismes éligibles à ces financements ayant été élargi par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique <sup>(2)</sup>.

---

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, article 71.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le présent article a été introduit par le Sénat, en commission, à la suite de l'adoption de deux amendements identiques de M. François Bonhomme et Mme Françoise Dumont (LR), d'une part, et de M. Franck Menonville (Les Indépendants – République et Territoires) et plusieurs de ses collègues, d'autre part, qui ont fait l'objet d'un sous-amendement rédactionnel de la co-rapporteuse du projet de loi, Mme Françoise Gatel (UC).

Il reprend le dispositif prévu au 2° de l'article 35 de la proposition de loi n° 684 pour le plein exercice des libertés locales présentée par M. Philippe Bas (LR) et plusieurs de ses collègues <sup>(1)</sup>.

Cet article, à travers un article L. 3211-1-1 rétabli du CGCT, prévoit l'élaboration par le département, sur son territoire, d'un schéma départemental de la solidarité territoriale tous les six ans (**I de l'article L. 3211-1-1**). Ce schéma définirait pour cette période un programme d'action pour permettre un développement équilibré du territoire auquel il s'appliquerait, et une répartition des équipements de proximité.

• D'un point de vue procédural, l'élaboration de ce schéma, aux termes du **II de l'article L. 3211-1-1**, incomberait au président du conseil départemental et serait soumis pour avis :

- au conseil régional ;
- aux conseils municipaux des communes du département ;
- et aux assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre situés sur le territoire départemental.

Ces organes délibérants auraient un mois pour donner leur avis sur le schéma ainsi élaboré, à défaut de quoi l'avis serait réputé favorable.

L'adoption du schéma relèverait du conseil départemental, qui se prononcerait à l'aune de ces avis. Le schéma pourrait être mis en œuvre par une convention.

• Enfin, la révision du schéma – dont les modalités sont fixées au **III de l'article L. 3211-1-1**) pourrait intervenir sur proposition du président du conseil départemental, ou de ce dernier.

Le président du conseil départemental devrait présenter à celui-ci, dans les six mois suivant son renouvellement, un bilan de la mise en œuvre du schéma afin que le conseil, au regard de ce bilan, décide du maintien du schéma, de sa révision partielle ou de sa révision totale.

---

(1) Proposition de loi n° 684 pour le plein exercice des libertés locales, Sénat, session extraordinaire de 2019-2020, n° 684, 29 juillet 2020.

La procédure de révision du schéma serait la même que celle prévue pour son élaboration, emportant ainsi la soumission du projet, pour avis, aux conseils régionaux, aux conseils municipaux et aux assemblées délibérantes des EPCI du département.

L'objectif de ce dispositif, qui fait écho à l'une des « 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation »<sup>(1)</sup>, est d'appuyer les compétences des départements en matière de planification, pour renforcer leurs attributions dans le domaine de la solidarité territoriale pour laquelle ils sont chefs de file.

### 3. La position de la Commission

● Si l'objectif de solidarité territoriale ne peut qu'être partagé, le dispositif proposé par le Sénat n'apparaît pas opportun :

– il met à la charge des départements une nouvelle obligation, celle d'élaborer le schéma proposé ;

– la qualité de chef de file reconnue aux départements par le III de l'article L. 1111-9 du CGCT semble suffire, sans avoir à ajouter un nouveau schéma ;

– il est permis de s'interroger sur l'articulation – voire la plus-value – du nouveau schéma avec les autres outils existants, en particulier le programme d'aide à l'équipement rural prévu à l'article L. 3232-1 du même code ;

– enfin, la compétence des départements pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale s'exerce dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes, ainsi qu'en dispose le dernier alinéa de l'article L. 3211-1 du CGCT ; or, le schéma proposé par le Sénat pourrait heurter les compétences de ces autres collectivités.

● Compte tenu de ces éléments, la Commission, suivant l'avis favorable du Gouvernement, a supprimé cet article à l'initiative conjointe de votre rapporteur et de MM. Paul Molac et Jean-Félix Acquaviva (LT).

\*

\* \*

---

(1) *Sénat*, Pour le plein exercice des libertés locales – [50 propositions](#) du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation, 2 juillet 2020, proposition n° 23, pages 43 et 44.

**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**

Adopté par la Commission avec modifications
---

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article porte sur les modalités de compensation des transferts de compétences opérés par le projet de loi. Il prévoit, à titre principal, que les compensations seront effectuées par le transfert de ressources propres aux collectivités territoriales attributaires des compétences transférées, notamment par le biais de ressources fiscales.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Outre une clarification rédactionnelle, le Sénat a modifié le présent article :

– en précisant explicitement que les transferts de compétences seraient compensés, notamment, par une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;

– en rendant explicitement éligibles au financement d'un éventuel futur contrat de plan État-Région (CPER) les opérations routières réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements sur le réseau routier transféré en application de l'article 6 du projet de loi ;

– en modifiant la période de référence prise en compte pour le calcul de la compensation financière des dépenses de fonctionnement en prévoyant que le droit à compensation serait égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période minimale – et non maximale selon la version initiale du présent article – de trois ans précédant le transfert de compétences ;

– et en intégrant une clause de revoyure tous les cinq ans afin que la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) puisse réviser le coût d'exercice et de gestion des compétences transférées en tenant compte de l'inflation, du coût actualisé de l'exercice des compétences transférées et du nombre de bénéficiaires direct et indirect de ces dernières.

➤ **Position de la Commission**

Outre plusieurs amendements rédactionnels, la Commission a adopté cet article avec trois modifications tendant à rétablir sa version initiale.

En premier lieu, elle a rétabli la période de référence prise en compte pour le calcul de la compensation financière des dépenses de fonctionnement en prévoyant que le droit à compensation serait égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période **maximale** de trois années précédant le transfert de compétences.

En deuxième lieu, elle a supprimé l'alinéa rendant explicitement éligibles au financement d'un futur CPER les opérations routières réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements sur le réseau routier transféré en application de l'article 6 du projet de loi.

En troisième et dernier lieu, elle a supprimé la clause de revoyure quinquennale prévoyant une révision de la compensation tenant compte notamment de l'inflation.

### 1. L'état du droit

L'article 72-2 de la Constitution prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales fixent les règles générales applicables à la compensation financière des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales doit être accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Le principe est celui d'une compensation intégrale des charges transférées au coût historique et donc d'une neutralité financière du transfert de charges. Les ressources attribuées doivent, en effet, être équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées. Elles évoluent cependant chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement (article L. 1614-1).

À noter que le principe d'une compensation au coût historique a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, « *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité* », considérant n° 13).

Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées doivent faire l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences (article L. 1614-2).

À ce titre, le montant des dépenses nouvelles pour les collectivités territoriales et groupements bénéficiaires de transferts de compétences doit être constaté par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du comité des finances locales (article L. 1614-3).

#### **Commission consultative sur l'évaluation des charges (CGEC)**

La commission consultative sur l'évaluation des charges (CGEC) est mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit d'une formation restreinte du comité des finances locales. Elle est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales. Selon l'étude d'impact, la CGEC « *s'est affirmée comme la garante du respect des principes de la compensation financière et un acteur incontournable de la décentralisation* ».

Les mesures de compensation peuvent prendre des modalités différentes dont :

– celles de prélèvements sur recettes, opérés sur les recettes du budget général de l'État ;

– celles de dotations budgétaires versées par l'État ;

– ou bien celle d'un transfert de fiscalité correspondant à une fraction du produit d'impôts d'État reversée aux collectivités territoriales, étant précisé que lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision DC n° 2003-489 du 29 décembre 2003, considérant 23, et décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, considérant n° 36).

## **2. Le dispositif proposé et les modifications apportées par le Sénat**

Le présent article pose le principe d'un **droit à compensation au titre des transferts de compétence prévus par le projet de loi**, définit les **mesures de compensation**, organise le **partage du financement des opérations en cours inscrites dans les contrats de plan État-Régions (CPER)** et prévoit d'autres dispositions dont une **clause de revoyure quinquennale**.

### ***a. Droit à compensation***

Le **I** du présent article (alinéas 1 à 5) prévoit l'ouverture d'un droit à compensation pour les collectivités territoriales au titre des transferts de compétences prévus par les articles 6, 13 et 38 du projet de loi, c'est-à-dire le transfert de certaines routes nationales non concédées aux départements (article 6), la gestion des sites Natura 2000 aux régions (article 13), et la tutelle des pupilles de l'État aux départements (article 38).

Les modalités d'application sont renvoyées à un décret qui doit être pris après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du comité des finances locales. Elles doivent respecter certains principes, en particulier le **principe d'une compensation au coût historique**. En effet, les ressources attribuées doivent être équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert par l'État, pour l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

**S'agissant des charges d'investissement**, le droit à compensation doit être égal à la moyenne des dépenses actualisées et constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences. Ces charges d'investissement sont calculées hors taxes et hors fonds de concours autres que ceux en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France.

**S'agissant des charges de fonctionnement**, le droit à compensation doit être égal à la moyenne des dépenses actualisées – hors taxes constatées pour les dépenses éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) – sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences.

Par adoption en séance d'un amendement de Mmes Berthet et Garriaud-Maylam, ayant pourtant fait l'objet d'un double avis défavorable de la commission et du Gouvernement, le Sénat a décidé que **la période de référence de trois ans ainsi définie serait une période « minimale »** et non « maximale » comme prévu dans la version initiale du texte. Selon les auteures de l'amendement, une période de moins de trois ans ne permettrait pas une juste appréciation des dépenses de fonctionnement attachées au transfert de la compétence. Madame la rapporteure Gatel a justifié son avis défavorable par le fait que *« les dépenses de l'État ont sensiblement augmenté en matière d'entretien des routes au cours des trois dernières années, plus particulièrement en 2020 »* et que dès lors il serait *« plus favorable de prendre en compte les seules années 2020 et 2021, plutôt que l'ensemble des trois dernières années »*.

### **b. Mesures de compensation**

Le **II** du présent article (alinéas 6 à 8) prévoit que la compensation s'opère, à titre principal, par **l'attribution d'impositions de toute nature**, dans les conditions fixées en loi de finances.

La commission des lois du Sénat a adopté un amendement des rapporteurs précisant explicitement que les transferts de compétences relatifs à la gestion de routes seraient compensés, notamment, par une **fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, obtenue par application d'une fraction du tarif de cet impôt *« aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national »*. L'État doit compenser la perte éventuelle si les recettes provenant des impositions attribuées diminuent et s'établissent à un niveau inférieur au montant du droit à compensation.

Cette mesure ne peut toutefois pas être appliquée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui ne peuvent bénéficier de fractions de TICPE ou d'affectation de produits d'impôt d'État. Dès lors, il est prévu que **la compensation financière allouée aux métropoles et à la métropole de Lyon – au titre du transfert des routes nationales non concédées – doit être versée annuellement sous la forme d'une dotation budgétaire** dont le montant doit être garanti et être arrêté à la veille du transfert des compétences.

Les mesures de compensation prises doivent, en outre, être inscrites dans le rapport du Gouvernement présenté, chaque année, à la CCEC.

### *c. Opérations en cours des contrats de plan État-Régions (CPER)*

Le **III** du présent article (alinéas 9 à 11) organise la poursuite des opérations en cours inscrites dans les contrats de plan État-Régions (CPER).

Il prévoit que les opérations engagées à la date de publication de la loi sont poursuivies jusqu'à leur terme dans les conditions fixées par les contrats et que les sommes versées par l'État à ce titre sont déduites du montant annuel de la compensation. En revanche, s'agissant des opérations non engagées à la date de publication de la loi, leur financement relève des seules collectivités territoriales nouvellement compétentes.

Le **IV** du présent article (alinéas 12 à 15) prévoit, par dérogation aux règles précédentes, que l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements continuent d'assurer le financement des opérations routières inscrites au volet routier du contrat de plan État-Région jusqu'au 31 décembre précédant l'année du transfert.

La maîtrise d'ouvrage des travaux est transférée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du transfert aux départements, aux métropoles et à la métropole de Lyon. Toutefois, ils continuent d'être financés jusqu'à l'achèvement de ces opérations dans les mêmes conditions que précédemment, dans la limite des enveloppes financières globales fixées pour les volets routiers des CPER.

Dès lors, les dépenses consacrées par l'État à ces opérations routières ne sont pas intégrées dans le calcul du droit à compensation des charges d'investissement.

La commission des lois du Sénat a adopté un amendement des rapporteurs rendant, en outre, **explicitement éligibles au financement d'un éventuel futur CPER les opérations routières réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements sur le réseau routier transféré** en application de l'article 6 du projet de loi. Selon le rapport de la commission des lois du Sénat, « *il apparaît opportun de prévoir que les itinéraires routiers structurants qui seraient transférés aux collectivités ou à leurs groupements continuent de bénéficier d'un soutien particulier de l'État dans le cadre* » des CPER.

Enfin, les modalités d'application du IV sont renvoyées à un décret.

#### *d. Autres dispositions*

Le **V** du présent article (alinéa 16) dispose qu'en tout état de cause, sous réserve des règles précédentes, les créations ou extensions de compétences obligatoires et définitives inscrites dans la loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements doivent être accompagnées de ressources financières dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1-1, L. 1614-3, L. 1614-3-1, L. 1614-5-1 et L. 1614-6 du code général des collectivités territoriales.

Le **VI** du présent article (alinéa 17) a été inséré par l'adoption en séance au Sénat de deux amendements identiques des membres du groupe socialiste, écologiste et républicain, d'une part, et des membres du groupe communiste républicain, citoyen et écologiste d'autre part, ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement.

Il prévoit une **clause de revoyure**, tous les cinq ans, afin que la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) puisse réviser le coût d'exercice et de gestion des compétences transférées « *en tenant compte de l'inflation, du coût actualisé de l'exercice des compétences transférées et du nombre de bénéficiaires direct et indirect de ces dernières* ». **Ce faisant, le Sénat ouvre la voie à une compensation qui excéderait, pour les prochaines périodes quinquennales, le coût historique** défini au I.

Le **VII** et le **VIII** du présent article (alinéas 18 et 19), insérés par le Sénat, sont des gages financiers destinés à assurer la recevabilité financière des amendements adoptés.

### **3. La position de la Commission**

La Commission a adopté six amendements de votre rapporteur, avec un avis favorable du Gouvernement, dont trois amendements rédactionnels, et trois amendements tendant à rétablir les dispositions initiales du présent article.

En premier lieu, elle a rétabli la période de référence prise en compte pour le calcul de la compensation financière des dépenses de fonctionnement en prévoyant que le droit à compensation serait égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période **maximale** de trois années précédant le transfert de compétences.

En deuxième lieu, elle a supprimé l'alinéa introduit par le Sénat rendant explicitement éligibles au financement d'un futur CPER les opérations routières réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements sur le réseau routier transféré en application de l'article 6 du projet de loi.

En troisième et dernier lieu, elle a supprimé la clause de revoyure quinquennale, introduite par le Sénat, qui prévoyait une révision de la compensation qui devait tenir compte notamment de l'inflation. Cette dernière disposition

s'écarterait en effet du principe de compensation au coût historique habituellement appliqué en matière de compensation des transferts de compétence.

\*

\* \*

*Article 43 bis (supprimé)*  
**Exclusion des dépenses de solidarité sociale  
des « contrats de Cahors »**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux**

Le présent article exclut les dépenses de solidarité sociale prévues par la loi de tout objectif national visant à encadrer l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspondant à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017.

L'article 29 de cette même loi a prévu un mécanisme de contractualisation entre l'État et les principales collectivités territoriales pour définir une trajectoire spécifique d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement au titre des années 2018, 2019 et 2020.

Ce dernier article a toutefois été suspendu, pour l'année 2020, par l'article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

**1. L'état du droit**

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (ci-après « LPFP 2018-2022 ») fixe

un « *objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre* » correspondant à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017.

L'objectif d'évolution de la dépense locale, dit « ODEDEL », constitue un outil qui permet de vérifier, en concertation avec les collectivités, le respect de leur trajectoire de dépenses de fonctionnement.

L'article 29 de la LPFP 2018-2022 prévoit également la mention d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement dans les contrats conclus, pour une durée de trois ans, entre l'État et les collectivités territoriales les plus importantes visant à « *organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public* ».

Ces contrats sont dits « contrats de Cahors » en raison du nom de la ville du Lot (46) dans laquelle s'est déroulée la Conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017 à l'issue de laquelle les principes de la contractualisation instaurant l'encadrement de la dépense locale avaient été arrêtés. Les collectivités concernées s'engagent à suivre une trajectoire spécifique d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement, sur la base du taux national pouvant être modulé en fonction de l'évolution démographique, du revenu moyen ou de l'évolution des dépenses de fonctionnement constatée entre les années 2014 et 2016. Le non-respect de ce dispositif contractuel devait entraîner une sanction financière pour les collectivités parties au contrat pouvant aller jusqu'à un montant égal à 75% de l'écart constaté entre la trajectoire contractualisée et la trajectoire effective d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

L'article 30 de la LPFP 2018-2022 dispose que le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales « *un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13* ». Il évalue l'impact des évolutions législatives sur l'objectif d'évolution de la dépense locale. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. En outre, le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité.

Selon les informations publiées par le Gouvernement, la contractualisation devait concerner, pour les années 2018 à 2020, 322 collectivités, avec un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre +0,75 % et +1,65 %, tenant compte des spécificités locales.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités concernées a été de +0,3 % en 2018 et de +0,8 % en 2019, en deçà du maximum fixé par la LPFP 2018-2022 (+1,2 %). La troisième année d'application des « contrats de Cahors » a cependant été suspendue par l'article 12 de la loi n° 2020-

290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020, d'une part, et l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, d'autre part.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

Le présent article a été introduit par la commission des lois du Sénat à la suite de l'adoption de deux amendements identiques de MM. François Bonhomme et Franck Menonville.

**Il exclut les dépenses de solidarité sociale prévues par la loi de tout objectif national visant à encadrer l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre.**

Comme indiqué dans le rapport de la commission des lois, le Sénat a entendu poser « *un premier jalon allant dans le sens d'une refonte des contrats de Cahors afin de mieux prendre en compte le caractère contraignant de certaines dépenses acquittées par ces dernières et à améliorer utilement ce dispositif* ».

Le dispositif introduit par le Sénat trouverait cependant davantage sa place dans une prochaine loi de programmation des finances publiques. Il n'aurait en outre aucun effet en pratique compte tenu de la suspension de l'application des « contrats de Cahors ».

## **3. La position de la Commission**

La réflexion sur les modalités éventuelles d'encadrement des dépenses des collectivités locales relève d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Pour cette raison, la Commission a adopté un amendement de suppression de votre rapporteur, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

\*

\* \*

#### *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**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article fixe les modalités de transfert aux collectivités et groupements concernés des services, ou parties de service, et des agents de l'État pour compenser les transferts prévus par le projet de loi.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les articles 80 à 90 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – dite « Loi MAPTAM – ont défini les modalités du transfert de services et de personnels de l'État affectés aux compétences que ladite loi a décentralisées auprès des collectivités territoriales.

Les articles 10 à 12 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 ont prévu les modalités de transfert des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées affectés aux compétences que ladite loi a décentralisées auprès des collectivités territoriales.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Outre un certain nombre de coordinations et de précisions rédactionnelles, le Sénat a modifié le mode de calcul de la masse salariale à prendre en compte pour fixer la compensation financière due aux collectivités territoriales.

#### ➤ **Position de la Commission**

Outre plusieurs amendements rédactionnels, la Commission a adopté cet article après avoir rétabli le mode de calcul de la masse salariale à prendre en compte pour fixer la compensation financière due aux collectivités territoriales.

## 1. L'état du droit

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent disposer des personnels nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont transférées. Le transfert des services et des agents, de l'État vers les collectivités territoriales, garantit la bonne continuité des services publics lorsque des compétences sont décentralisées.

Les modalités de ces transferts et de compensations des charges afférentes peuvent être fixées par la loi décentralisatrice afin de se conformer aux prescriptions de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Tel est le cas de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – ci-après « Loi MAPTAM » – ou encore 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.

Leurs dispositions visent dans l'ensemble à assurer un équilibre entre les droits des agents et la nécessaire compensation des charges transférées aux collectivités par un transfert des services de l'État aux collectivités.

### *a. Les dispositions de la loi MAPTAM*

Les articles 80 à 90 de la loi MAPTAM fixent les modalités du transfert de services et de personnels de l'État affectés aux compétences que ladite loi a décentralisées auprès des collectivités territoriales.

Il est prévu qu'à compter de la date du transfert de compétence, les services et agents de l'État affectés à l'exercice de la compétence, désormais décentralisée, soient placés sous l'autorité fonctionnelle de l'exécutif de la collectivité ou du groupement concerné. Ainsi, l'exécutif de l'autorité territoriale devient compétent pour donner des instructions aux chefs des services de l'État sans que cela emporte de conséquence sur la situation statutaire des personnels.

Dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant une convention-type, l'État et les collectivités ou groupements concernés s'accordent par convention sur la mise à disposition à titre gratuit des services et des agents de l'État à la collectivité territoriale ou au groupement concerné.

À défaut de signature d'une telle convention dans un délai de trois mois, un arrêté conjoint du ministre en charge des collectivités territoriales et du ministre intéressé porte mise à disposition, dans les mêmes conditions, de ces services ou agents de l'État aux collectivités et groupements concernés. Les agents de l'État affectés dans ces services sont alors mis à disposition à titre individuel et gratuit de l'autorité territoriale concernée.

Les conventions précitées comportent une « clause de sauvegarde » destinée à protéger les intérêts des collectivités territoriales garantissant que le nombre d'agents transférés ne soit pas diminué du fait d'une réduction, l'année précédant le transfert, des effectifs des services devant être transférés aux collectivités territoriales. Ainsi, l'État doit transférer aux collectivités ou groupements concernés les emplois affectés à l'exercice de cette compétence au 31 décembre de l'année N-1 précédant l'année du transfert de compétence, sans pouvoir être inférieur au nombre d'emploi pourvus au sein de ces services l'année N-2 précédant l'année dudit transfert.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités et la date effective du transfert définitif des services et agents de l'État ainsi mis à disposition des collectivités et groupements concernés. Puis, dans un délai de deux ans à compter de la publication du décret, les fonctionnaires transférés disposent d'un droit d'option afin de choisir entre la conservation de leur statut de fonctionnaire de l'État ou l'intégration dans la fonction publique territoriale. Les agents non titulaires de l'État transférés intègrent la fonction publique territoriale à la date du transfert définitif de service et conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat, avec reprise des services antérieurs.

#### ***b. Les dispositions de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009***

Des dispositions spécifiques pour les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées ont été prévues par les articles 10 à 12 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009.

Il est prévu que ces agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, de la collectivité qui exerce la compétence transférée. Ils sont placés sous son autorité. La mise à disposition donne lieu à remboursement de la part de la collectivité bénéficiaire du transfert.

Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées disposent d'un droit d'option leur permettant d'intégrer la fonction publique territoriale.

## **2. Le dispositif proposé et les modifications du Sénat**

Le présent article fixe les modalités de transfert aux collectivités et groupements concernés des services, ou parties de service, et des agents de l'État affectés à l'exercice par l'État des compétences décentralisées par le projet de loi.

#### ***a. Transferts des services et des agents chargés de la mise en œuvre des compétences transférées***

Le **I** du présent article (alinéas 1 à 9) concerne les services, ou parties de service, chargés de la mise en œuvre des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales par la présente loi. Le **III** (alinéas 15 à 23) concerne les agents qui exercent en totalité leurs fonctions dans ces services.

Il est prévu que les transferts soient opérés selon les **modalités prévues aux articles 80, 81 et 82 précités de la loi MAPTAM**.

Selon l'étude d'impact, les articles précités constituent en effet un « *dispositif désormais éprouvé qui a démontré son efficacité dans l'intérêt du service comme des agents* ». Il a par exemple été mis en œuvre « *dans le cadre du transfert des Délégations Régionales de l'Office National d'Information sur les Enseignements et les Professions (DRONISEP)* ».

Les I et III prévoient également quelques adaptations des articles précités aux spécificités des transferts de compétence du présent projet de loi.

#### ***b. Compensation financière en l'absence de transferts des agents***

En application du **IV** du présent article (alinéa 24), les agents ne sont pas transférés lorsqu'ils remplissent pour partie seulement leurs fonctions dans les services chargés des compétences transférées. En contrepartie, l'État verse à chaque collectivité ou groupement bénéficiaire une **compensation financière représentative de la masse salariale** – ce qui doit lui permettre de financer son propre personnel pour accomplir les missions des agents non transférés.

Dans la version initiale du texte, la compensation était calculée sur la base de la rémunération du « *premier échelon du premier grade correspondant aux fractions d'emplois des agents* », ainsi que des moyens de fonctionnement associés.

Le Sénat a adopté en séance un amendement de Mme Christine Lavarde, ayant recueilli un avis favorable de la commission mais défavorable du Gouvernement, qui prévoit un calcul en fonction de la « *masse salariale réelle* ». Selon l'exposé sommaire, la version initiale du texte serait en effet « *défavorable aux départements qui se verraient transférer des routes nationales* ».

Ce même amendement a inséré un **V** au présent article (alinéa 25) qui prévoit un gage financier destiné à assurer sa recevabilité financière.

#### ***c. Dispositions spécifiques aux transferts des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées***

Le **II** du présent article (alinéas 10 à 14) concerne les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées.

Il prévoit leur mise à disposition, à titre individuel et à titre gratuit, de l'exécutif de la collectivité bénéficiaire du transfert de compétence, puis leur intégration dans la fonction publique territoriale, dans les **conditions prévues aux articles 10 et 11 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009** (alinéa 10). Il adapte la rédaction des articles précités aux spécificités des transferts de compétence du présent projet de loi (alinéas 11 à 14).

Selon l'étude d'impact, il est en effet nécessaire de prévoir des dispositions particulières pour les ouvriers des parcs et ateliers « *afin de prendre en compte les*

*spécificités de leur statut (absence de corps et de cadre d'emplois correspondant) qui ne permet pas de les intégrer directement dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale et de conserver les garanties dont ils bénéficient en matière de retraite et de rémunération ».*

Dès lors, « *ils ne pourront pas être placés en position de détachement* » et « *resteront mis à disposition sans limitation de durée avec la possibilité de demander leur intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale après avis d'une commission nationale de classement lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois correspondant, ou de rester dans cette position de mise à disposition* ».

### **3. La position de la Commission**

La Commission a adopté plusieurs amendements rédactionnels de votre rapporteur, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Sur le fond, elle a adopté un amendement de votre rapporteur, ayant également recueilli un avis favorable du Gouvernement, qui a rétabli le mode de calcul de la masse salariale à prendre en compte pour fixer la compensation financière due aux collectivités territoriales.

La méthode de compensation dans la version initiale du présent article, dite « au coût au pied de corps », permet en effet de refléter au mieux le coût de recrutement des nouveaux agents, en début de carrière, qui assumeront les fonctions transférées au sein des collectivités territoriales. Elle garantit une compensation financière intégrale respectueuse du principe du coût historique.

La compensation financière au coût réel ne doit s'appliquer qu'aux seuls cas des transferts physiques où la charge est identifiable et ne dépend pas des décisions futures de la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert.

Pour toutes ces raisons, il est justifié de revenir sur le mode de calcul selon la masse salariale réelle que le Sénat avait adopté.