

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Textes officiels

Loi relative aux libertés et responsabilités locales

Circulaire générale d'application du 10 septembre 2004

Commentaires des titres V, VI, VII, VIII, X

Sommaire

I - CIRCULAIRE GÉNÉRALE D'APPLICATION DU 10 SEPTEMBRE 2004	223
<i>I. L'élargissement des responsabilités des collectivités territoriales</i>	223
A. Développement économique, tourisme et formation professionnelle	223
1. Le développement économique (Titre 1 ^{er} chapitre I ^{er} articles 1)	223
2. Le tourisme (Titre I ^{er} , chapitre II, articles 3 à 7)	224
3. La formation professionnelle (Titre I ^{er} , chapitre III, articles 8 à 15)	224
B. Équipements	225
1. La voirie (Titre II chapitre I ^{er} articles 17 à 22)	225
2. Les grands équipements (Titre II chapitre II articles 28 à 35)	226
4. Les transports (Titre II chapitre II articles 33 à 35 et Titre IV chapitre I ^{er} articles 88 et 90)	226
4. Les déchets (Titre II, chapitre V, articles 45 à 48)	227
5. Les fonds structurels européens (Titre II chapitre IV)	227
C. Solidarité et santé	227
1. L'action sociale et médico-sociale (Titre III chapitre I ^{er} articles 49 à 58)	227
2. La protection judiciaire de la jeunesse (Titre III chapitre II)	228
3. La santé (Titre III chapitre IV articles 69 à 73)	228
D. Logement social et construction (Titre III chapitre III articles 60 à 65)	229
E. Éducation	231
1. L'enseignement (Titre IV chapitre I ^{er} articles 75 à 94)	231
2. Le sport (Titre IV chapitre IV)	233
F. Culture (Titre IV chapitres II et III articles 95 à 102)	233
G. Dispositions propres à la région Ile-de-France	236
1. Le SDRIF (Titre 1 ^{er} chapitre 1 ^{er} article 2)	236
2. Les transports (Titre II chapitre III articles 37 à 41)	236
<i>II. Des responsabilités accompagnées de garanties</i>	236
A. Garanties pour les fonctionnaires dans le cadre d'un calendrier et de modalités assurant la continuité du service public (Titre V)	236
1. Calendrier et modalités des transferts	236
2. L'exercice par les agents du droit d'option	237
3. Les garanties apportées aux agents	238
4. Points particuliers relatifs aux personnels TOS	238
B. Garanties financières	239
<i>III. Le renforcement de la démocratie locale et la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales et des EPCI</i>	240
1. Les mesures concernant l'ensemble des collectivités territoriales et les EPCI (Titre VII chapitre I ^{er})	240
2. Les mesures propres aux communes (Titre VII chapitre I ^{er} , Titre IX chapitre I ^{er} et Titre X)	241
3. La coopération transfrontalière (Titre VIII chapitre I ^{er} et titre IX chapitre V)	243
<i>IV. Les responsabilités de l'état le contrôle de légalité (titre VIII chapitre II articles 138 à 141)</i>	243
A La réorganisation de l'État dans le territoire	243
B Le contrôle de légalité	245

<i>V. Entrée en vigueur (article 1999 et 200) et modalités particulières de mise en œuvre des dispositions de la loi</i>	<i>245</i>
A. Application immédiate	245
B. Application au 1^{er} janvier 2005	245
C. Entrée en vigueur subordonnée à un décret	246
D. Autres échéanciers	250

ANNEXES 253

<i>Annexe I: Mise en œuvre de la loi lrl - décrets</i>	<i>253</i>
<i>Annexe II</i>	<i>254</i>

II - COMMENTAIRES DES TITRES V, VI, VII, VIII ET X DE LA LOI LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES 255

<i>Titre V: Transferts de services et garanties individuelles des agents</i>	<i>255</i>
Chapitre I^{er} - mises à disposition et transfert des services et des agents	255
Chapitre II - Situation individuelle des agents	261
Chapitre III - Mises à disposition au titre de l'expérimentation et des délégations de compétences	266
Chapitre IV - Dispositions diverses	266
<i>Titre VI: Compensation des transferts de compétences</i>	<i>267</i>
<i>Titre VII: Participation des électeurs aux décisions locales et évaluation des politiques locales</i>	<i>270</i>
Chapitre I^{er}: Consultation des électeurs et fonctionnement des assemblées locales	270
Chapitre II: Évaluation des politiques locales.	274
<i>Titre VIII: Missions et organisation de l'Etat.</i>	<i>274</i>
Chapitre I^{er}: Missions et organisation territoriale de l'État	274
Chapitre II: Contrôle de légalité.	276
<i>Titre X: Dispositions finales.</i>	<i>278</i>
Notes	280

I - Circulaire générale d'application du 10 septembre 2004

NOR/LBL/B/04/10074/C

La présente circulaire a pour objet de détailler, par thèmes (rappelant les titres, chapitres et articles de référence de la loi, qui renvoient eux-mêmes, le cas échéant aux articles des codes concernés), les mesures que comporte la loi «Libertés et responsabilités locales» et de préciser le calendrier ainsi que les modalités d'entrée en vigueur de ses dispositions. Vous trouverez en annexe la liste prévisionnelle des décrets d'application ainsi que la liste des conventions impliquant l'État.

I. L'ÉLARGISSEMENT DES RESPONSABILITÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. Développement économique, tourisme et formation professionnelle

1. Le développement économique (Titre 1^{er} chapitre 1^{er} articles 1)

Antérieurement à l'adoption du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales avait été modifiée par l'article 102 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Cette loi avait en effet renforcé le rôle de chef de file de la région en ce qui concerne les aides dites «directes» de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales (prime régionale à l'emploi - PRE -, prime régionale à la création d'entreprises - PRCE -, prêts et avances bonifiés) qui existait depuis 1982, en obligeant les collectivités infra-régionales qui souhaitent intervenir à conclure une convention avec la région.

En ce qui concerne les autres dispositifs d'aides, c'est-à-dire les aides indirectes (rabais sur la vente ou la location de terrains et de bâtiments essentiellement), les dispositifs d'ingénierie financière, les aides aux entreprises en difficulté et au maintien de services en milieu rural, la capacité d'intervention autonome des collectivités autres que les régions était maintenue.

De même, était maintenue la capacité pour ces collectivités territoriales de mettre en œuvre des aides, y compris

des aides directes, dans le cadre d'une convention avec l'État en vertu de l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, et en particulier les régions, avait également été affectée par cette loi, dans la mesure où elle avait supprimé, en ce qui concerne les aides directes, l'encadrement législatif et réglementaire qui limitait leur intervention aux dispositifs précités (PRE, PRCE, prêts et avances...). Le nouvel article L. 1511-2 du CGCT habilitait les régions à définir elles-mêmes le régime des aides directes qu'elles souhaitent mettre en œuvre et définissait les aides directes comme prenant la forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances remboursables.

Avec la suppression de cet encadrement, préalablement notifié par l'État à la Commission européenne, a alors disparu la garantie que les aides directes respectent a priori les dispositions du droit communautaire. La disparition de ce «filtre juridique» oblige donc désormais les régions à s'assurer par elles-mêmes que les aides qu'elles mettent en œuvre s'inscrivent dans le cadre d'un régime déjà notifié ou respectent les conditions prévues par l'un des quatre règlements d'exemption de notification pris par la Commission. A défaut, une notification spécifique doit être mise en œuvre.

L'article 1^{er} (articles L.1511-1, L.1511-1-1, L.1511-2, L.1511-3, L.1511-5, L.2251-2 et 3, L.3231-2 et 3) a fait évoluer ces dispositions relatives au développement économique, en affirmant le rôle de coordination de la région en la matière.

Tout d'abord, en cas d'atteinte à l'équilibre économique régional, le texte prévoit que la région, de sa propre initiative ou saisie par le représentant de l'État dans la région, coordonne l'action des collectivités territoriales pour remédier à la situation.

De même, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, l'État peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique, élaboré en concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements mais aussi les chambres consulaires. Dans ce cas, la région peut se voir déléguer par l'État, dans le cadre d'une convention qui peut associer d'autres collectivités, l'attribution des aides aux entreprises que ce dernier met en œuvre, en prévoyant éventuellement des critères d'attribution dérogatoires.

La région est par ailleurs chargée de l'élaboration d'un bilan annuel des aides attribuées par les collectivités territoriales de la région. Ce document, transmis au représentant de l'État dans la région, permet en particulier à l'État de remplir ses obligations au regard du droit com-

munautaire (bilans et évaluations annuels demandés par la Commission européenne).

L'État apparaît désormais comme le garant du respect du principe de non-tutelle d'un niveau de collectivité territoriale sur une autre, puisque, pour la mise en œuvre des aides définies à l'article L. 1511-2, le nouveau dispositif facilite le recours des collectivités infrarégionales à l'article L.1511-5. En effet, le nouvel article L.1511-2 s'appliquant sans préjudice notamment de l'article L.1511-5, le recours à ce dernier ne nécessite plus en pratique le constat préalable de « carence » de la région.

A ces deux possibilités d'intervention des collectivités infrarégionales en matière d'aides de l'article L. 1511-2, le conventionnement avec la région et le conventionnement avec l'État, le législateur a par ailleurs ajouté la faculté d'intervenir avec le seul accord de la région.

L'article L. 1511-3 est par ailleurs modifié pour préciser les conditions de l'intervention des collectivités territoriales en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise. Il ne comporte plus notamment la notion d'aide indirecte libre. Un décret en Conseil d'État doit préciser les règles de plafonds et de zones applicables à ces aides.

En ce qui concerne les relations avec la Commission européenne, dans le cadre de la procédure de notifications des projets d'aides ou de régimes d'aides, l'article 1^{er} de la loi établit expressément que l'État est responsable de cette procédure, en précisant qu'il peut s'opposer à une notification en cas d'incompatibilité du projet avec les stratégies de développement de l'État, telles qu'elles sont arrêtées en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. En outre, la responsabilité des collectivités territoriales est précisée au regard des règles communautaires. La loi rend ainsi explicite l'application des règles communautaires qui prévoient que la Commission européenne procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existants dans ces États et qu'elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par l'évolution du marché commun (adaptation des régimes existants à l'évolution des règles communautaire). Les règlements communautaires d'exemption de notification prévoient notamment des mesures d'information de la Commission lors de la mise en œuvre des régimes relevant de ces règlements, ainsi que des obligations de conservation et de mise à disposition d'informations sur ces régimes, afin d'en permettre le contrôle.

2. Le tourisme (Titre I^{er}, chapitre II, articles 3 à 7)

Ces mesures ont vocation à clarifier les conditions d'exercice des compétences liées au tourisme.

Il existe aujourd'hui deux catégories d'office: les offices du tourisme, chargés de promouvoir le tourisme dans les stations classées et les office de tourisme assurant dans les communes où ils sont créés les missions d'accueil et d'information des touristes et de promotion touristique.

Ainsi, l'article 5 (articles L. 2231-9 à L. 2231-15 du CGCT) supprime la notion d'office « du » tourisme qui figurait

jusqu'à présent dans le CGCT et opère la fusion des différents offices « du » et « de » en une seule appellation « office de tourisme ». Il appartient désormais aux statuts de l'office de définir son caractère d'établissement public administratif ou d'établissement public à caractère industriel et commercial.

En outre, l'article 3 de la loi permet à un établissement public de coopération intercommunale, comme à une commune, d'instituer un office de tourisme.

L'article 6 étend aux villes et stations classées de tourisme de plus de 15 000 habitants du département de la Guyane les dispositions applicables aux communes classées stations balnéaires, thermales ou climatiques.

L'article 7 (articles L.2333-54 et L.5211-21-1 du CGCT) permet aux communes dotées d'un casino et membres d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte, si elles le souhaitent, de reverser à celui-ci une partie du prélèvement direct sur le produit brut des jeux.

Ce même article 7 ouvre dorénavant la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exerçant la compétence tourisme d'instituer le prélèvement direct sur le produit brut des jeux, à la condition que la commune siège du casino n'y soit pas opposée. L'EPCI pourra, lui aussi, reverser tout ou partie de ce prélèvement à la commune siège du casino.

3. La formation professionnelle (Titre I^{er}, chapitre III, articles 8 à 15)

En matière de formation professionnelle, la loi vise à parachever la décentralisation, à clarifier la répartition des compétences entre l'État et les régions et à donner à ces dernières les moyens correspondant à la compétence de principe qui leur a été attribuée depuis 1983.

L'article 8 (articles L. 214-12 du code de l'éducation et L. 118-7 du code du travail) attribue aux régions une compétence générale sur l'ensemble du champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Celles-ci seront désormais pleinement responsables de la définition et de la mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Les dispositions du code de l'éducation qui fondaient le maintien d'une présence forte de l'État en matière de formation professionnelle et d'apprentissage sont donc supprimées.

L'article 9 (article L. 214-12-1 du code de l'éducation) confirme cependant le principe d'une responsabilité de l'État dans les actions conduites dans ces domaines, notamment à l'égard des Français établis hors de France.

Au titre de leurs nouvelles responsabilités, les régions se voient explicitement chargées d'organiser les actions destinées à répondre aux besoins d'apprentissage et de formation des jeunes comme des adultes. Elles doivent en particulier veiller à organiser des formations dites qualifiantes et à garantir mutuellement, par voie convention-

nelle, un accès aux stages de formations sans discrimination d'origine géographique.

De manière complémentaire, l'article 13 organise le transfert aux régions des compétences donnant lieu à l'organisation et au financement par l'État des stages de formation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Il prévoit corrélativement le transfert progressif des crédits de l'État affectés à ces actions de formation jusqu'au 31 décembre 2008.

En matière de validation des acquis de l'expérience (VAE), l'article 8 confie à la région compétence pour organiser sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la VAE et pour contribuer à assurer l'assistance aux candidats à la VAE.

Dans le domaine de l'apprentissage, le même article 8 clarifie et élargit la compétence déjà donnée aux régions par la loi relative à la démocratie de proximité en matière de gestion de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis; l'article 10 (articles L. 117-5 et L. 117-14 du code du travail) transfère quant à lui aux régions l'enregistrement des déclarations faites par les employeurs souhaitant embaucher des apprentis ainsi que l'enregistrement des contrats d'apprentissage.

Tirant les conséquences de ce nouveau contexte juridique, l'article 11 (article L. 214-13 du code de l'éducation) modifie les dispositions du code de l'éducation, désormais reproduites dans le code du travail par l'article 12 (article L. 943-2 du code du travail), relatives au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF). Pour renforcer l'efficacité de ce document de programmation, la loi affirme la compétence de la région, après concertation avec les acteurs concernés, pour arrêter ce plan et s'assurer de sa mise en œuvre. Le champ du plan comme son effectivité sont renforcés pour ce qui concerne la formation professionnelle initiale, l'article 11 s'efforçant, s'agissant de la formation des demandeurs d'emplois, de créer les conditions d'une collaboration renforcée entre les régions et les Assedic.

Enfin, des aménagements techniques au code du travail, au code général des collectivités territoriales et au code de l'éducation sont apportés par les articles 8, 14 et 15 pour tenir compte du nouveau partage des responsabilités en matière de formation professionnelle.

B. Équipements

1. La voirie (Titre II chapitre I^{er} articles 17 à 22)

Ces articles prévoient essentiellement le transfert aux départements de certaines parties de la voirie nationale. L'article 18 (articles L. 111-1 et L. 121-1 du code de la voirie routière) définit la nouvelle consistance du domaine public routier national, tout en réaffirmant le rôle de l'État pour assurer la cohérence et l'efficacité du réseau routier dans son ensemble. A l'avenir, le domai-

ne public routier national sera limité aux autoroutes et aux routes d'intérêt national ou européen constituant un réseau cohérent. Des décrets en Conseil d'État, qui seront actualisés tous les dix ans, fixeront les itinéraires qui resteront de la compétence de l'État.

Toutes les routes n'entrant pas dans le champ de cette définition et absentes des décrets sont transférées, après avis des départements intéressés, dans le domaine public routier départemental. Le transfert de ces routes est constaté par le représentant de l'État dans le département dans un délai de dix-huit mois après la publication du décret définissant, dans ledit département, le domaine public routier national.

L'article 19 (articles L. 4433-24-1 et L. 4434-3 du CGCT) prévoit un dispositif spécifique de transfert des routes aux départements et régions d'outre-mer. Dans chaque région, le préfet organise une concertation entre le département et la région, à l'issue de laquelle le bénéficiaire du transfert sera désigné, décision qui sera entérinée par décret. A l'issue du délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, et à défaut d'accord des collectivités, la région bénéficie du transfert des routes nationales.

L'article 20 (articles L. 122-4, L. 122-4-2, L. 153-1 à 5 du code de la voirie routière) améliore le dispositif d'institution de péages sur la voirie autoroutière et sur les ouvrages d'art, en prévoyant un cadre de financement profondément rénové. Cet article étend notamment la possibilité d'instaurer un péage sur le secteur autoroutier non concédé, afin de répondre aux besoins de financement de cette portion du réseau.

L'article 21 (article L. 116-2 du code de la voirie routière) comble un vide juridique en donnant compétence aux agents de département, de la collectivité territoriale de Corse, ainsi que ceux de la région dans les départements d'outre-mer, d'exercer la police de la conservation du domaine public routier.

L'article 22 (article L. 110-3 du code de la route) redéfinit la notion de route à grande circulation et le régime juridique qui lui est applicable. La qualification de route à grande circulation entraîne l'application d'un régime particulier en matière de police de la circulation. Un décret fixera la liste des routes répondant à ces critères, après avis des collectivités propriétaires des voies. Ces dernières doivent communiquer au représentant de l'État dans le département les projets de modification des caractéristiques techniques de ces voies et toutes mesures susceptibles de rendre ces routes impropres à leur destination, afin que ces projets ne nuisent pas à la continuité du service public routier.

L'article 17 confère cependant à la région un rôle de coordination par le biais du schéma régional des infrastructures et des transports, lequel doit définir les priorités d'actions à moyen et à long terme en ce qui concerne les infrastructures routières.

2. Les grands équipements (Titre II chapitre II articles 28 à 35)

• *Les aérodromes*

- L'article 28 de la loi transfère, au plus tard le 1^{er} janvier 2007, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la propriété et la compétence pour créer, aménager, entretenir et gérer des aérodromes et des hélistations civiles. Ce transfert ne concerne pas les aérodromes d'intérêt national ou international ainsi que les aérodromes principalement utilisés pour les besoins de la défense nationale et des autres administrations de l'État

Le texte prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de demander un transfert expérimental avant le transfert définitif.

La loi précise par ailleurs les conditions dans lesquelles les délégations de service public sont prorogées dans les aérodromes concernés par le transfert.

- L'article 29 prévoit l'actualisation et l'adaptation au nouveau contexte institutionnel par ordonnance du livre II du code de l'aviation civile en ce qui concerne la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodromes.

• *Les ports maritimes*

- L'article 30 (article L. 101-1, L. 601-1 et L. 601-2 du code des ports maritimes) transfère, au plus tard au 1^{er} janvier 2007, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de tout ou partie des ports non autonomes relevant de la compétence de l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. Les collectivités peuvent demander à exercer ces compétences jusqu'au 1^{er} janvier 2006. En l'absence d'accord, le représentant de l'État désignera le bénéficiaire avant le 31 décembre 2006.

Les ports relevant actuellement de départements peuvent aussi faire l'objet d'un transfert à la région ou à la collectivité territoriale de Corse. Certains ports d'outre-mer seront exclus du transfert.

La loi modifie par ailleurs le livre I^{er} du code des ports maritimes pour l'adapter à la nouvelle répartition des compétences.

- L'article 31 prévoit que des ordonnances viendront clarifier certaines questions notamment relatives à la police portuaire, aux voies ferrées des ports, aux délégations de service public en matière portuaire et à la transposition de dispositions communautaires applicables aux ports décentralisés.

• *Les voies d'eau et ports intérieurs*

L'article 32 (article 1^{er}, 1^{er}-1 et 1^{er}-1-1, 1^{er}-1-4 et 1^{er}-1-5 et 35 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure) transfère la propriété du domaine public fluvial aux régions actuellement bénéficiaires du transfert de compétences prévu par la loi du 22 juillet 1983. Ce transfert de propriété intervient à leur demande ou dans

un délai de trois ans à compter de la loi, sauf si elles s'y opposent par délibération.

Par ailleurs, cet article complète le dispositif mis en place par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Cette dernière a créé un domaine public fluvial (voies d'eaux, canaux, lacs et plans d'eau) des collectivités locales et de leurs groupements et défini les conditions du transfert de ce domaine aux collectivités territoriales.

Cet article modifie le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure en permettant aussi aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de créer, aménager et exploiter des ports intérieurs, à l'exception des ports d'intérêt national, inscrits sur une liste fixée par un décret en Conseil d'État.

4. Les transports (Titre II chapitre II articles 33 à 35 et Titre IV chapitre I^{er} articles 88 et 90)

• *Les transports ferrés*

L'article 33 de la loi reconnaît la compétence des départements pour la création et l'exploitation d'infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains (tramway, ligne ferroviaire), sous réserve des missions confiées à l'établissement public «Réseau ferré de France» et par ailleurs en concertation avec les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains à l'intérieur des périmètres de transports urbains (PTU). Afin d'éviter toute concurrence avec des réseaux ferrés ou routiers urbains, le représentant de l'État dans le département devra veiller à ce que les compétences des départements en matière de création et d'exploitation des infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains de personnes n'empiète pas, d'une part, sur les missions de l'établissement public «Réseau ferré de France», et d'autre part, sur les attributions des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains à l'intérieur des périmètres de transports urbains (PTU).

• *Les transports scolaires*

L'article 34 (article L. 312-11 du code de l'éducation) précise les conditions dans lesquelles le préfet de département rend l'arbitrage en cas de litige entre l'autorité organisatrice des transports urbains et le département sur les modalités, notamment financières, de transfert des lignes de transports scolaires incluses dans un PTU à la suite de la création ou de l'élargissement de ce dernier.

L'article 88 (article L.213-12 et L.213-12-1 du code de l'éducation) généralise à tous les groupements compétents en matière de transports urbains la possibilité offerte par l'article 74 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 de déléguer au département la compétence en matière de transport scolaire. Cette possibilité était auparavant réservée aux communautés d'agglomération nouvellement créées.

Il ouvre également la possibilité à la région de participer au financement des frais de transports individuels des élèves vers les établissements scolaires dont elle a la charge.

L'article 90 (article L.213-11 du code de l'éducation) prévoit la consultation du département par l'autorité compétente de l'État avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins en matière de transports scolaire.

• **Les transports routiers**

L'article 35 permet la poursuite des contrats des départements avec des entreprises de transports, lorsqu'à la suite de la création d'un établissement public de coopération intercommunale, ces services se trouvent inclus dans le nouveau périmètre de transports urbains. Les contrats sont transférés à l'autorité organisatrice des transports urbains, comme dans le cas des transferts de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale, déjà prévu par le code général des collectivités territoriales.

4. Les déchets (Titre II, chapitre V, articles 45 à 48)

L'article 45 (article L. 541-14 du code de l'environnement) transfère au conseil général la compétence d'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et autres déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du CGCT (déchets pouvant être collectés et traités sans sujétions techniques particulières). En Ile-de-France, cette compétence est donnée à la région, qui élabore un plan régional.

Par ailleurs, cet article complète l'article L. 2224-13 du CGCT pour préciser les équipements assurant le traitement, la mise en décharge, le transport, le tri ou le stockage des déchets pour lesquels la maîtrise d'ouvrage est confiée au département.

L'article 46 (article L.541-15 du code de l'environnement) supprime l'obligation, qui était contenue au deuxième alinéa de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, de rendre les prescriptions applicables aux installations existantes compatibles avec les plans d'élimination des déchets.

Il prévoit également la possibilité pour l'État de demander au président du conseil général ou du conseil régional une nouvelle délibération sur les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés ou industriels spéciaux avant d'envisager la possibilité de substitution de l'État à la collectivité qui n'a pas rempli ses obligations d'élaboration ou de révision du plan dans les délais prévus.

L'article 47 (article L.541-13 du code de l'environnement) prévoit la consultation pour avis du conseil régional lorsque le plan d'élimination des déchets industriels spéciaux est élaboré par l'État par substitution à la collectivité prévue à l'article 46.

L'article 48 précise que les plans d'élimination des déchets ménagers en cours d'élaboration ou de révision à la date de publication de la loi sont approuvés dans les conditions antérieures à la loi et que ces plans, ainsi que les plans déjà approuvés, restent applicables jusqu'à leur révision.

5. Les fonds structurels européens (Titre II chapitre IV)

L'article 44 prévoit qu'à titre expérimental, et dans le cadre d'une convention, l'État peut confier aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, si elles en font la demande, ou si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, des fonds structurels européens

C. Solidarité et santé

1. L'action sociale et médico-sociale (Titre III chapitre I^{er} articles 49 à 58)

Ces dispositions approfondissent la décentralisation des politiques sociales entamée au début des années 80, en confortant le rôle fondamental du département en matière d'action sociale et médico-sociale et en confiant à la région la responsabilité de la formation des travailleurs sociaux.

• **Les responsabilités confiées au département :**

L'article 49 (article L. 121-1 du CASF) attribue au département un véritable rôle de chef de file de l'action sociale, chargé de définir et de mettre en œuvre cette politique publique, en concertation avec les différents acteurs concernés et en tenant compte de leurs compétences propres, ainsi que de coordonner l'ensemble des interventions qui y concourent. Le transfert au département d'un pouvoir général de coordination se traduit par la suppression des dispositifs de coordination institués en matière d'aides financières et de prévention et de lutte contre les exclusions, entre notamment l'État, le département, les communes et les caisses d'allocations familiales.

En matière d'organisation sociale et médico-sociale, l'article 50 (articles L. 312-5 et L. 312-4 du CASF) confie désormais au seul conseil général l'initiative, le pilotage et la responsabilité d'arrêter le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, à charge pour lui de veiller à la concertation avec le représentant de l'État dans le département compte tenu des compétences de l'État sur une partie du champ médico-social.

De même, l'article 51 (articles L. 263-15 et L. 263-16 du CASF) attribue au département l'entière responsabilité pour attribuer des aides aux jeunes en difficulté et mettre en place un nouveau fonds départemental d'aide aux

jeunes destiné à succéder à celui co-piloté et co-financé par l'État et le département. La finalité de ce dispositif d'aide aux jeunes en difficulté n'est pour autant pas remise en cause.

L'article 56 (articles L. 113-2, L. 232-13 et L. 313-3 du CASF) conforte la compétence générale du département en matière d'action sociale en faveur des personnes âgées: le département est chargé de définir et de mettre en œuvre cette politique et devient seul pilote de la coordination gérontologique. A ce titre, l'autorisation et le financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) lui sont transférés. Pour que cet accroissement de responsabilité s'accompagne d'une concertation renouvelée avec les personnes âgées elles-mêmes, le comité départemental des retraités et personnes âgées (CODERPA) est placé auprès du président du conseil général, faisant l'objet de l'article 57 (article L. 149-1 du CASF).

Enfin, pour assurer un traitement plus efficace des demandes de remises de dettes présentées par les allocataires du revenu minimum d'insertion, l'article 58 (article L. 262-41 du CASF) attribue au président du conseil général la compétence pour réduire ou remettre les créances départementales dans cette matière rendant ainsi possible une délégation aux organismes payeurs du RMI.

• **Les responsabilités confiées à la région :**

Complétant le chapitre « formation professionnelle » de la loi, les articles 53, 54 et 55 (articles L. 451-2, L. 451-2-1 et L. 451-3 du CASF) transfèrent à la région la politique de formation des travailleurs sociaux. En plus de la programmation des actions, la région aura la responsabilité de l'agrément et du financement des établissements dispensant des formations sociales initiales. Dans un souci de cohérence, l'attribution des aides aux étudiants inscrits dans ces établissements lui est également transférée.

Ce transfert s'accompagne d'une réaffirmation dans l'article 52 (article L. 451-1 du CASF) tant des obligations incombant aux établissements de formation que de la responsabilité de l'État en matière de définition et de délivrance des diplômes ainsi qu'en matière de contrôle de l'activité pédagogique et des qualifications des personnels des établissements de formation.

2. La protection judiciaire de la jeunesse (Titre III chapitre II)

L'article 59 introduit de nouvelles dispositions dans le domaine de la protection de l'enfance, portant sur la mise en application des décisions ordonnées par le juge des enfants.

A titre expérimental, les départements, compétents en matière d'aide sociale à l'enfance en vertu du code de l'action sociale et de la famille, se voient confier, à leur demande, la mise en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire conformément aux articles 375 à 375-

8 du code civil, à l'exception des mesures dont l'exécution est confiée aux personnes physiques et aux établissements recevant des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux.

Dans le cadre de cette expérimentation, l'habilitation du service ou de l'établissement destiné à recevoir le mineur est désormais délivrée par le président de conseil général après avis conforme des procureurs de la République et des présidents des Tribunaux de Grande Instance du département.

Toutefois, dans les départements ayant mis en œuvre cette expérimentation, la mise en œuvre de décisions judiciaires en cours peut continuer à être assurée par un service de l'État jusqu'à son terme et peut être renouvelée, dans l'intérêt d'un mineur, dans ce même service en fonction des modalités définies par ladite convention.

3. La santé (Titre III chapitre IV articles 69 à 73)

Complémentaire de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, le chapitre « santé » de la loi favorise, d'une part, l'émergence d'une responsabilité des régions dans le domaine de la santé et contribue, d'autre part, à une meilleure articulation des compétences entre l'État et le département dans le domaine de la prévention sanitaire.

L'émergence de la responsabilité régionale dans le domaine de la santé concerne tout d'abord le secteur de l'organisation de l'offre de soins. L'article 69 (article L. 6115-7 du Code de la santé publique (CSP) modifie ainsi la composition de la commission exécutive de l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) afin d'y prévoir la participation de deux élus régionaux, désignés en son sein par le conseil régional, avec voix consultative.

L'article 70 met quant à lui en place une expérimentation permettant aux régions qui en font la demande de participer, dans un cadre conventionnel établi avec l'ARH, au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires. La signature de la convention emporte modification de la composition de la commission exécutive de l'ARH, la participation des élus régionaux étant désormais assurée avec voix délibérative et à parité avec les représentants des autres institutions représentées dans la commission (État, organismes d'assurance maladie).

Enfin, complétant le chapitre « formation professionnelle » de la loi, l'article 73 (articles L. 4311-7, L. 4383-1 à 6 et L. 4151-7 à 9 du CSP) transfère à la région la compétence pour autoriser/agréer la création des écoles et instituts de formation aux professions paramédicales et de sages-femmes et, pour les écoles et instituts de formation aux professions paramédicales, pour agréer leurs directeurs. A ce transfert est associée la prise en charge par la région du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts publics de formation ainsi que l'attribution des aides aux étudiants ou élèves concernés.

Au titre de ce même article, la région se voit chargée du fonctionnement et de l'équipement des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière.

En cohérence avec la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, l'article 71 (articles L. 1423-1 à 3 ; L. 2112-1, L. 3111-11, L. 3112-2 à 5, L. 3121-1 et L. 3121-2-1 du CSP) assure la «recentralisation» vers l'État des compétences confiées aux départements en 1983 dans le domaine de la lutte contre les grandes maladies. Toutefois, afin notamment que ceux des départements qui souhaiteraient poursuivre leurs interventions dans ces domaines puissent le faire, l'article 71 ouvre aux collectivités territoriales la possibilité d'exercer des activités en matière de dépistage des cancers (cette activité est ouverte aux seuls départements), de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le virus de l'immunodéficience humaine et les infections sexuellement transmissibles, dans le cadre d'une convention conclue avec l'État.

Afin d'assurer une mise en cohérence des actions de lutte contre les moustiques, l'article 72 (article L. 3114-5 du CSP et article 1^{er} de la loi du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques) attribue quant à lui aux départements la pleine responsabilité de la réalisation des opérations de lutte contre les moustiques, y compris ceux qui sont vecteurs de maladies humaines.

D. Logement social et construction (Titre III chapitre III articles 60 à 65)

La loi confie des responsabilités supplémentaires aux collectivités territoriales, et plus particulièrement aux établissements publics de coopération intercommunale, pour conduire les politiques locales de l'habitat. Elle préserve également le rôle de l'État, garant de la solidarité nationale dans le droit au logement.

• *Le contingent préfectoral*

L'article 60 (article L. 441-1 du code de la construction) offre au préfet la possibilité de déléguer tout ou partie de son contingent préfectoral de réservation de logements sociaux.

Cette délégation est accordée de façon prioritaire au maire de la commune d'implantation des logements, mais elle peut également être accordée au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, si le maire en est d'accord.

Elle prend la forme d'une convention entre le préfet et le délégataire qui fixe notamment les engagements de ce dernier dans le respect des objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ainsi que les modalités de l'évaluation de la délégation qui est faite chaque année.

Le préfet garde cependant un devoir de contrôle du dispositif. Il peut ainsi mettre en demeure le maire ou le président de l'EPCI d'agir dans le respect des obligations. Il peut, dans le cas où la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet dans un délai de six mois, se substituer au délégataire défaillant,

et décider lui-même de la réservation de logements. Enfin, il peut mettre un terme à la délégation en cas de non respect, par le délégataire, de ses obligations.

• *Les aides à la pierre*

L'article 61 (articles L. 301-3, L. 301-5-1 à 4, L. 302-1, L. 302-4, L. 303-1, L. 312-2-1 L. 321-1-1et L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation) crée une procédure de délégation aux collectivités territoriales de la compétence d'attribution des aides publiques à la pierre. Une délégation de la compétence pour décider de l'attribution des aides à la pierre et procéder à leur notification aux bénéficiaires peut être envisagée aux établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un programme local de l'habitat ou aux départements. En Corse, cette délégation s'exerce au profit de la collectivité territoriale de Corse.

Les aides publiques concernées sont les aides à la pierre en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition de logements locatifs sociaux, les aides destinées à la rénovation de l'habitat privé, celles en faveur de la location accession et de la création de places d'hébergement. Dans les régions et départements d'outre-mer, elles concernent également les aides en faveur de l'accession sociale à la propriété. Le montant initial des aides qui peuvent être déléguées est notifié au préfet de région en considération de données démographiques, sociales et de l'état du patrimoine locatif. Le préfet de région procède à la répartition des aides attribuées aux EPCI ou au département bénéficiaires de la délégation, après avis du comité régional de l'habitat.

Cette délégation est subordonnée à la conclusion d'une convention, d'une durée de six ans, entre l'État et l'EPCI ou le département (hors du périmètre de l'EPCI ayant conventionné) qui fixe, d'une part, le montant des droits à engagement alloués au délégataire par les dotations de la loi de finances et, d'autre part, le montant des crédits que ce dernier affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs prévus dans la convention. Elle précise la répartition entre les crédits consacrés au logement social et ceux affectés à l'habitat privé ainsi que l'échéancier prévisionnel de réalisation des opérations programmées et les conditions de reversement des crédits non utilisés. Elle peut procéder à des adaptations des conditions d'octroi des aides ou des plafonds de ressources pour tenir compte de la situation locale. La convention précise également les modalités d'évaluation de la délégation.

Les aides en faveur de l'habitat privé sont octroyées par le président de l'EPCI ou du conseil général par délégation de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, après avis d'une commission locale d'amélioration de l'habitat. La gestion de ces aides peut toutefois être également assurée par l'ANAH, au nom de l'EPCI ou du département.

Les EPCI ou les départements peuvent également conclure une autre convention avec l'agence nationale de

rénovation urbaine (ANRU), dont le représentant territorial est le préfet de département, par laquelle celle-ci leur délègue la gestion des concours financiers affectés aux opérations de rénovation urbaine.

Dans le cas où aucune délégation n'aurait été conclue, le préfet de région détermine le montant des crédits affectés par le préfet de département ou l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat aux différentes opérations d'amélioration de l'habitat.

La loi redéfinit par ailleurs la portée et le contenu des programmes locaux de l'habitat qui sont de la compétence exclusive des EPCI et sont établis pour une durée de six ans.

Un comité régional est créé dans chaque région métropolitaine, auprès du préfet de région. Ce comité est chargé de procéder aux concertations et de veiller à la cohérence du dispositif. Dans les départements et régions d'outre-mer, il est créé un conseil départemental de l'habitat exerçant des compétences identiques.

• **Le FSL**

L'article 65 prévoit le transfert aux départements de la gestion des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Il ne s'agit plus ici d'une délégation de compétence mais d'un transfert de compétence.

La loi prévoit le transfert au département de la gestion du FSL, créé dans chaque département pour accorder des aides financières, sous certaines conditions, à des personnes se trouvant dans l'obligation d'assumer leurs obligations financières locatives. Les dettes relatives aux impayés d'eau, d'énergie et de services téléphoniques peuvent également être prises en charge par le fonds.

Le règlement intérieur du fonds définit les conditions d'octroi des aides et les priorités. Il est élaboré et adopté par le conseil général après avis du comité responsable du plan départemental d'action des personnes défavorisées. Le financement du fonds est assuré par le département qui passe une convention avec les représentants d'Électricité de France, de Gaz de France et de chaque distributeur d'eau ou d'énergie pour définir le montant de leurs concours financiers au FSL. Les opérateurs de services téléphoniques peuvent également participer au financement de ce fonds.

Dans chaque département, un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées est élaboré et mis en œuvre par l'État et le département pour une durée minimale de trois ans.

• **Les conventions de patrimoine**

L'article 63 (articles L. 445-1 à L. 445-7 du code de la construction et de l'habitation) prévoit par ailleurs que les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent conclure avec l'État une convention globale de patrimoine pour une durée de six ans. Cette convention comprend en particulier les éléments de la politique patrimoniale de l'organisme, des rapports avec leurs locataires et un cahier des charges

de la gestion sociale. Les EPCI et les départements ayant conventionné sont consultés sur cette convention de patrimoine et peuvent en être signataires.

• **Le logement étudiant**

L'article 66 (articles L. 822-1 et 2 du code de l'éducation) vise à organiser une offre de logements étudiants adaptés aux besoins des intéressés, à l'évolution des formations et au développement de la mobilité étudiante.

Dans ce contexte, cet article transfère aux communes ou aux EPCI qui en font la demande la charge des opérations de construction, reconstruction, grosses réparations et d'équipement des locaux affectés aux logements des étudiants. Pour la région Ile-de-France, cette compétence est transférée à la région, si elle en fait la demande et si la commune ou l'EPCI concerné y a renoncé dans un délai d'un an après avoir été invité à exercer cette compétence. Le transfert n'a donc pas un caractère obligatoire.

Les biens meubles et immeubles, appartenant à l'État et affectés à ces logements sont également transférés aux communes/EPCI ayant demandé à assumer cette compétence. Ces transferts de propriété se feront à titre gratuit, par arrêté du préfet du département, et qu'ils ne pourront donner lieu au paiement d'aucune indemnité (droit, taxe, salaires ou honoraires).

S'agissant de la gestion de ces logements, la loi fait une distinction selon qu'il s'agit de logements déjà construits à la date d'entrée en vigueur de la loi ou construits postérieurement: la loi confie exclusivement au CROUS (centre régional des œuvres universitaires et scolaires) territorialement compétent la gestion des logements déjà construits. Cette gestion se fera dans le cadre d'une convention entre la commune ou l'EPCI désormais compétent en matière de logement des étudiants et le CROUS. Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, cette convention devra dresser un diagnostic de l'état des logements et déterminer les obligations respectives des signataires, notamment les objectifs de gestion du CROUS et les modalités de la participation des représentants de la commune ou de l'EPCI aux décisions d'attribution de ces logements.

Les nouvelles résidences construites à l'initiative des communes ou des EPCI seront gérées selon les modalités que lesdites communes ou EPCI détermineront.

En région Ile-de-France, la loi prévoit également l'élaboration, par le conseil régional d'un schéma régional sur la politique du logement des étudiants, afin d'aboutir à une offre concertée.

La loi précise par ailleurs que les communes ou EPCI ayant demandé à exercer la compétence en matière de logements des étudiants seront substitués à l'État à compter de l'entrée en vigueur de la loi dans les droits et obligations résultant de conventions signés antérieurement entre des organismes publics d'HLM, l'État et un CROUS pour la construction ou la réhabilitation de logements

étudiants. Les communes ou EPCI pourront y mettre fin mais devront en supporter les conséquences financières. S'agissant de l'attribution de ces logements, la loi ne remet pas en cause le droit applicable et réaffirme même la compétence des CROUS pour prendre ces décisions d'attribution.

Afin d'aider les enfants de français établis hors de France à trouver un logement pour poursuivre leurs études en France, la loi prévoit que l'Assemblée des français de l'étranger pourra saisir le CNOUS (centre national des œuvres universitaires) ou les CROUS de toutes propositions relatives à l'accès au logement de ces étudiants français.

Enfin, afin de tenir compte de leurs nouvelles responsabilités, la composition du conseil d'administration du CNOUS et des CROUS est élargie aux représentants des communes ou de leurs groupements, selon des modalités fixées par décret.

E. Éducation

1. L'enseignement (Titre IV chapitre 1^{er} articles 75 à 94)

La loi vise, en matière d'éducation à parachever l'implication des collectivités territoriales dans le fonctionnement du système éducatif. La loi propose ainsi deux grandes catégories de mesures : la première vise à mieux associer les collectivités territoriales aux questions éducatives, au sein notamment d'un conseil territorial de l'éducation nationale ; la seconde vise à favoriser une plus grande implication des collectivités dans la gestion des moyens notamment humains, correspondant aux compétences en matière immobilière déjà décentralisées depuis vingt ans. Par voie de conséquence, et dans un souci de simplification et de lisibilité du droit, elle parachève la décentralisation et adapte un certains nombres de dispositions du code de l'éducation à l'environnement actuel.

a) Afin de clarifier et de rendre lisible les textes, l'article 75 (articles L. 211-1 et L. 231-1 du code de l'éducation ; article L. 814-2 du code rural) définit l'éducation et précise la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Dans un souci de transparence, la loi prévoit également la transmission par le gouvernement au parlement d'un rapport bi-annuel évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers.

b) Un certain nombre de dispositions visent à mieux associer les collectivités territoriales aux questions éducatives. - Ainsi, l'article 76 (article L. 239-1 du code de l'éducation) crée un conseil territorial de l'éducation nationale, instance consultative permettant de réunir deux fois par an, sous la présidence du ministre ou de son représentants, les représentants de l'État chargés de l'éducation nationale et ceux des principales collectivités territo-

riales. Ce conseil associera également à ses travaux des représentants des personnels et des usagers. Ce conseil pourra être consulté sur toute question intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif. Les collectivités territoriales l'informeront de toutes initiatives prises dans ce domaine et il pourra formuler des recommandations pour favoriser l'égalité des usagers devant le service public de l'éducation.

- L'article 78 (articles L. 234-1 à 3, L. 335-8, L. 441-11 à 13 du code de l'éducation) complète les dispositions du code de l'éducation relative aux conseils académiques de l'éducation nationale en leur donnant la possibilité de siéger en formations restreintes. Ainsi, les membres de ces conseils pourront se réunir en petite formation afin que des représentants des collectivités territoriales et de l'État puisse discuter plus efficacement.

- l'article 80 (articles L. 131-5 et L. 212-7 du code de l'éducation) confie au conseil municipal (et non plus au maire agissant au nom de l'État) la détermination des secteurs de recrutement des écoles publiques situées sur le territoire communal. Afin de s'adapter au développement de l'intercommunalité, la loi prévoit également que, lorsque les communes ont transféré la compétence du fonctionnement des écoles publiques à un EPCI, la sectorisation de l'ensemble des écoles situées dans le périmètre de l'EPCI soit déterminée par l'organe délibérant de l'EPCI assurant la charge du fonctionnement de ces écoles.

Le maire de chaque commune demeure toutefois compétent pour dresser, conformément aux dispositions de l'article L.131-6, la liste de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire et résidant dans sa commune. Il délivre le certificat d'inscription sur la liste scolaire sur lequel est indiqué l'école que l'enfant doit fréquenter. Le maire agit dans ce domaine en tant qu'agent de l'État et ce pouvoir ne peut être délégué.

Enfin, la loi complète l'article L.131-5 du code de l'éducation pour tenir compte de la situation d'enfants vivant hors du domicile familial ou d'enfants de français résidant à l'étranger. Elle prévoit que la domiciliation des parents à l'étranger ne peut être un motif de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. Chaque enfant est ainsi en principe inscrit soit dans la commune où ses parents ont une résidence, soit dans celle du domicile de la personne qui en a la garde, soit dans celle où est situé un établissement ou une section d'établissement destinés plus particulièrement aux enfants de Français de l'étranger.

- l'article 81 (article L.213-1 du code de l'éducation) transfère au département la définition du ressort des collèges publics, qui doit prendre l'avis du conseil départemental de l'éducation nationale et tenir compte de critères d'équilibre démographique, économique et social. L'affectation des élèves dans les établissements continuera à être assurée par l'État.

c) Afin de favoriser une plus grande implication des collectivités dans la gestion des moyens notamment humains,

correspondant aux compétences déjà décentralisées, l'article 82 (articles L.231-2, L.213-2-1, L.214-6, L.214-6-1, L.211-8, L.213-2, L.213-8, L.214-10, L.216-4, L.421-23, L.442-9, du code de l'éducation; article L.811-8 du code rural) donne au département et à la région la responsabilité pleine et entière de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement, de l'entretien général et technique des bâtiments dans les établissements dont ils ont la charge.

Dans ce cadre, la loi prévoit le transfert aux collectivités territoriales des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS). L'objectif de cohérence impose en effet que les personnels affectés aux tâches d'entretien et de maintenance soient placés sous la responsabilité de la collectivité, région ou département, qui supporte la charge de ces tâches. Une convention conclue entre le département ou la région et l'établissement précisera les modalités d'exercice des compétences respectives sachant que, pour l'exercice des compétences leur incombant, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement, lui fait connaître les objectifs fixés par sa collectivité et les moyens qu'il lui alloue. La loi précise également que le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs, de rendre compte de l'utilisation des moyens, étant assisté dans sa tâche des services d'intendance et d'administration, encadrant et organisant le travail des TOS.

Le transfert aux régions et aux départements de la prise en charge des personnels non enseignants des établissements d'enseignement public entraîne de façon mécanique le transfert de charge de la partie de la contribution forfaitaire due aux classes des collèges et lycées d'enseignement privés sous contrat au titre de ces mêmes dépenses de personnel (forfait d'externat – part personnel) jusqu'alors à la charge de l'État.

d) Afin de parachever la décentralisation des lycées et collèges, la loi propose également un certain nombre de dispositions.

- L'article 79 (articles L.213-3 et L.214-7 du code de l'éducation) prévoit le transfert des biens immobiliers des collèges appartenant à l'État aux départements et des biens immobiliers des lycées aux régions. Ce transfert de propriété, qui se fera à titre gratuit, permettra de faciliter les travaux immobiliers qu'il s'agisse d'extension, de rénovation ou, le cas échéant, de désaffectation.

S'agissant des biens immobiliers des collèges appartenant à une commune ou un groupement de communes, la loi prévoit également ce transfert de propriété sous réserve de l'accord des parties. Toutefois, si le département effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension, ce transfert est de droit et ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraires.

S'agissant des biens immobiliers des lycées appartenant à un département, une commune ou un groupement de communes, la loi prévoit également ce transfert de pro-

priété à la région sous réserve de l'accord des parties. Toutefois, si la région effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension, ce transfert est de droit et ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraires.

- L'article 84 parachève la décentralisation en supprimant la spécificité du statut de certains établissements restés à la charge de l'État alors que cela ne se justifie plus.

Sont concernés les collèges à sections bi-nationales ou internationales et les établissements à statut particulier. Cette procédure concernera sept lycées et cinq collèges: le lycée franco-allemand de Buc (Yvelines), le lycée d'État d'Hennemont à Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), les collèges et les lycées à section internationales de Ferney-Voltaire (Ain), de Sèvres (Hauts-de-Seine), de Strasbourg (Bas-Rhin), de Valbonne (Alpes-Maritimes) ainsi que les collèges et lycées de Font-Romeu (Pyrénées orientales).

Afin de simplifier le fonctionnement de certains de ces établissements qui ont des classes de premier degré intégrées au sein d'établissements à section internationales (cas pour les établissements à sections internationales de Saint-Germain-en-Laye et de Buc), la loi prévoit que les classes de premier degré seront également confiées au département, collectivité responsable du collège, dérogeant ainsi aux dispositions de l'article L.212-4 du code de l'éducation, selon lequel la commune a la charge des écoles publiques.

La loi les fait enfin entrer dans le régime de droit commun des établissements publics locaux d'enseignement.

- L'article 85 (articles L.422-1 à 3 du code de l'éducation; article L.811-8 du code rural) prévoit la possibilité pour la commune ou le département d'obtenir de plein droit la transformation des établissements municipaux ou départementaux d'enseignement en établissements publics locaux d'enseignement (EPLE). Cet article concerne 29 établissements qui n'avaient jamais été constitués en EPLE ce qui les privait de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Pour éviter toutefois un transfert trop brutal en direction de la collectivité de rattachement du nouvel établissement public, la loi prévoit que la commune ou le département conserve, pendant au moins 6 ans sauf avis contraire des collectivités intéressées, la charge d'assumer la responsabilité et le financement des grosses réparations, de l'équipement et du fonctionnement de l'établissement, ainsi que l'accueil, l'entretien général et technique et la restauration et l'hébergement des élèves.

- L'article 94 (article L.757-1 du code de l'éducation) transfère aux régions concernées les quatre écoles nationales de la marine marchande implantées au Havre, à Saint-Malo, à Nantes et à Marseille. Les régions concernées prendront en charge le financement du fonctionnement et de l'investissement des écoles de la marine marchande, à l'exception des dépenses pédagogiques, prises en charge par l'État. L'État restera également compétent pour fixer les conditions d'ac-

cès aux formations des officiers de la marine marchande ainsi que des personnels appelés à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire. L'État déterminera également les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des étudiants. Il délivrera les diplômes.

Enfin, la loi propose un certain nombre de dispositions visant notamment à adapter le droit à des évolutions récentes.

- Pour permettre aux communes qui le souhaitent d'exercer en commun leurs compétences en matière d'enseignement primaire, l'article 86 prévoit d'expérimenter une formule nouvelle d'établissements publics d'enseignement primaire. En effet, l'émiettement du tissu scolaire lié à l'histoire des communes (6 500 000 élèves dans plus de 57 000 écoles dont 46 % ont 4 classes et moins), ne permet pas toujours une bonne gestion des services.

L'objet est de donner la personnalité morale aux structures de mutualisation des moyens existantes, réseaux d'écoles ou regroupements pédagogiques intercommunaux, afin de leur conférer l'autonomie et la cohérence qui sont nécessaires à leur action. Ce transfert de compétence des communes aux établissements publics d'enseignement primaire s'effectue dans le cadre constant des compétences respectives que les communes et l'État exercent selon l'article L. 211-1 du code de l'éducation qui dispose que l'éducation est un service public de l'État, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales.

La création des établissements publics d'enseignement primaire intervient en accord avec l'autorité académique qui veille notamment à ce que le groupement s'appuie, dans un intérêt pédagogique, sur un effectif d'élèves suffisant. La présence de représentants des enseignants et des parents au conseil d'administration, aux côtés des représentants des collectivités territoriales, est un élément significatif de la participation des agents et des usagers de l'école à sa gestion.

- L'article 87 (article L.212-8 et L.442-13-1 du code de l'éducation) tire les conséquences du développement de l'intercommunalité en adaptant le code de l'éducation qui ne la prend pas suffisamment en compte. Il clarifie donc les conséquences emportées par le transfert du fonctionnement des écoles publiques à un EPCI. Ainsi la loi indique que lorsque les communes ont transféré leur compétence en matière de fonctionnement des écoles publiques à un EPCI, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé pour la répartition intercommunale des charges, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence ; l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève du président de l'EPCI. En outre, l'EPCI auquel a été conféré la compétence scolaire se substitue aux communes dans leurs relations avec les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association ou sous contrat simple.

- En matière d'établissements d'enseignement privés, l'article 89 rend obligatoire la participation des communes de résidence aux dépenses de fonctionnement des écoles privées. L'article 90 autorise les EPCI et les caisses des écoles à prendre des mesures à caractère social en faveur des enfants, sans considération de l'établissement, public ou privé, qu'il fréquente, au même titre que les collectivités territoriales qui sont déjà autorisées, par l'article L.533-1 du code de l'éducation à intervenir dans ce domaine.

- L'article 91 (article L.216-11 du code de l'éducation) ouvre la possibilité aux collectivités territoriales et à l'État de conclure des conventions en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel. A cet effet, la loi autorise la constitution, avec d'autres personnes morales de droit public ou privé, un groupement d'intérêt public.

- Enfin, pour Paris, Lyon et Marseille, l'article 92 (articles L.2511-19 et L.2511-21 du CGCT) modifie la représentation du conseil d'arrondissement au conseil d'école afin que des personnes autres que des élus siégeant au conseil d'arrondissement puisse siéger aux conseils d'école.

Il modifie également le fonctionnement de la commission mixte chargée de définir à Paris, Lyon et Marseille les conditions générales d'utilisation des équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive. La loi prévoit que la commission mixte siège à la mairie d'arrondissement et qu'en cas de partage des voix, le maire d'arrondissement a voix prépondérante. Cela permettra ainsi à la commission mixte d'assister utilement les maires d'arrondissement dans la gestion des équipements de proximité qui relève de leur compétence.

2. Le sport (Titre IV chapitre IV)

Article 103: Dans le domaine du sport, les dispositions introduites par la loi s'inscrivent dans le cadre juridique institué par la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives (article 50-2) qui crée, auprès du président du conseil général, une commission départementale des espaces, sites et itinéraires chargée de proposer un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

L'article 103 vise à favoriser le développement des sports de nature en offrant au département la possibilité d'utiliser la taxe départementale des espaces naturels sensibles dans le but de financer l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires figurant dans ce plan.

Cet article permet également d'étendre l'utilisation de cette taxe à la gestion et l'entretien des sites Natura 2000 et des territoires classés en réserve naturelle prévus par le code de l'environnement (articles L. 414-1 et L. 332-1).

F. Culture (Titre IV chapitres II et III articles 95 à 102)

Dans le domaine culturel, les dispositions de la loi visent à conforter l'intervention culturelle des collectivités ter-

ritoriales qui, pour répondre aux demandes de plus en plus nombreuses, ont développé depuis plusieurs années, hors de leurs compétences obligatoires, de nombreuses actions. Elle portent sur le domaine patrimonial et sur les enseignements artistiques du spectacle vivant.

• ***L'inventaire général du patrimoine culturel***

L'article 95 de la loi confère une base légale à l'inventaire général du patrimoine culturel qui concourt à la réalisation de nombreux objectifs tels que la recherche historique et scientifique, la connaissance du patrimoine et des territoires dont les résultats constituent un appui indispensable pour de nombreuses politiques nationales et locales. Cet article opère le transfert de la mission de gestion et de conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel, relevant précédemment des prérogatives de l'État, aux régions et à la collectivité territoriale de Corse. L'État reste responsable de la définition des normes nationales ainsi que du contrôle scientifique et technique.

En outre, les collectivités territoriales bénéficiaires du transfert pourront, à leur tour, déléguer cette compétence, par voie conventionnelle, aux autres collectivités souhaitant exercer cette mission.

L'article 96 prévoit, afin d'assurer ces nouvelles missions que les collectivités territoriales ont la possibilité de recruter les personnels bénéficiant d'un contrat de travail avec une association œuvrant dans le domaine de l'inventaire général du patrimoine culturel.

• ***Le transfert de certains monuments historiques***

L'article 97 fixe le principe, dans la perspective de cette plus vaste décentralisation culturelle, du transfert par l'État aux collectivités territoriales qui le souhaitent de la propriété de certains immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques appartenant à l'État ou au Centre des monuments historiques ainsi que des objets mobiliers classés ou inscrits, à l'exclusion notamment des cathédrales, des grands palais nationaux, des monuments d'intérêt national ou fortement symboliques au regard de la nation. La liste des monuments historiques et des objets mobiliers pouvant être transférés sera déterminée par décret en Conseil d'État.

• ***Le prêt de certaines œuvres d'art des musées nationaux***

Afin de développer l'accès aux œuvres d'art des collections nationales sur l'ensemble du territoire, l'article 98 renforce les possibilités offertes par le code du patrimoine en matière de dépôt et de prêt des biens constituant les collections des musées de France appartenant à l'État. Les musées de France relevant des collectivités territoriales pourront bénéficier par convention de prêts des œuvres provenant des collections appartenant à l'État et conservées par les musées nationaux.

• ***La gestion des crédits d'entretien et de restauration de certains immeubles protégés***

L'article 99 confie aux régions et, à défaut, aux départements, dans le cadre d'une expérimentation, la gestion des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. Le montant de ces crédits, leurs modalités d'emploi ainsi que leur restitution sont fixés par voie conventionnelle entre l'État et la collectivité territoriale concernée.

• ***Les missions des architectes des bâtiments de France***

L'article 100 redéfinit les missions des architectes des bâtiments de France en mettant un terme à leur activité de maîtrise d'œuvre libérale dans l'objectif de recentrer leurs fonctions sur les missions essentielles de promotion et de protection d'un urbanisme de qualité exercé au service de l'État.

• ***Les enseignements artistiques du spectacle vivant***

L'article 101 (articles L.216-2 et L.216-2-1 du code de l'éducation) porte sur les enseignements artistiques du spectacle vivant. Il clarifie les responsabilités en conférant une base légale aux initiatives prises par chaque niveau de collectivités territoriales. Les communes et leurs groupements conservent les compétences d'ores et déjà exercées en matière d'enseignement initial en vue d'une pratique amateur ainsi que l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires. Les départements se voient confier la charge d'établir les schémas départementaux de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique qui définissent l'organisation du réseau des enseignements artistiques et les modalités de participation financière des départements. Quant aux régions, elles organisent, dans le cadre du plan régional des formations professionnelles prévu à l'article L. 214-13 du code de l'éducation, les cycles d'enseignement professionnel initial. Elles contribuent également à leur prise en charge financière.

L'État s'engage à transférer aux régions et aux départements les concours financiers qu'il attribue aux communes pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires nationaux de région.

Enfin, l'article 102 (article L.759-1 du code de l'éducation) prévoit que les établissements d'enseignement supérieur dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque qui assurent la formation aux métiers du spectacle continuent de relever de la responsabilité de l'État.

G. Dispositions propres à la région Ile-de-France

Elles complètent les dispositions spécifiques à l'Ile-de-France s'agissant des déchets et du logement étudiant (cf. I B et D).

1. Le SDRIF (Titre 1^{er} chapitre 1^{er} article 2)

L'article 2 (L. 141-1-1 et L. 141-1-2 du code de l'urbanisme) prévoit un dispositif allégé de modification du SDRIF, à l'initiative du président du conseil régional ou de l'État afin d'en permettre une évolution rapide.

Le projet de modification, élaboré par le président du conseil régional, en association avec l'État, est soumis à différents avis et à enquête publique avant d'être adopté par le conseil régional d'Ile-de-France. En cas d'opposition d'un département, la modification doit être approuvée par décret en Conseil d'État. L'article prévoit également les conditions de mise en compatibilité des déclarations d'utilité publique ou déclarations de projet avec les dispositions du SDRIF.

2. Les transports (Titre II chapitre III articles 37 à 41)

La loi, avec les compétences «transport» qui sont données au STIF, met fin à la situation particulière réservée jusqu'à présent à l'Ile-de-France et consacre la région Ile-de-France comme autorité organisatrice.

• La définition de la politique des déplacements

L'article 37 (article L. 4413-3 du CGCT) désigne la région comme responsable de la définition de la politique régionale des déplacements. A ce titre, elle arrête avec le STIF et l'État le schéma régional des infrastructures et des transports.

• La création du nouveau STIF

L'article 38 de la loi modifie l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France en transformant le STIF en un établissement public local sui generis auquel est confiée la pleine responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des réseaux de transport.

Le STIF regroupe ainsi la région d'Ile-de-France, la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val d'Oise, de la Seine-et-Marne.

Le dispositif permet d'assurer la continuité du fonctionnement du système d'organisation existant. Aussi, le nouvel établissement public territorial issu de cette transformation sera subrogé à l'ensemble des biens, droits et obligations du STIF dans son statut antérieur.

Les compétences du STIF se trouvent étendues. Outre ses compétences traditionnelles, il disposera ainsi d'une capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de réalisation d'infrastructures de transport dans la limite des attributions reconnues à RFF, de la capacité de fixer les taux du versement de transport dans le respect des taux plafonds

fixés par la loi, de la compétence en matière d'élaboration et de révision du plan de déplacements urbains, de la compétence en matière d'organisation et de financement des transports scolaires et de la compétence d'organisation du transport public fluvial régulier.

L'autorité organisatrice pourra consentir plus largement qu'auparavant des subdélégations à des collectivités territoriales et à leurs groupements, notamment pour l'organisation de réseaux de proximité.

Cet article fixe également les règles générales de l'organisation du nouvel établissement public, notamment la nature des membres du conseil d'administration (collectivités territoriales, représentant de la CCI, représentant des présidents des EPCI) et les règles de majorité. La région dispose de la majorité des sièges et un de ses représentants préside le conseil d'administration.

L'article 39 de la loi définit les ressources du STIF et les règles de compensation des nouvelles charges pesant sur les collectivités territoriales. Il est ainsi prévu d'assortir ce transfert du versement chaque année aux collectivités intéressées d'une compensation fixée dans les conditions du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'État versera à la RATP un concours financier en raison des charges de retraite qu'elle supporte.

• L'élaboration du PDU

L'article 40 de la loi modifie la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs pour adapter le processus d'élaboration du plan de déplacements urbains (PDU) à la nouvelle organisation des transports en Ile-de-France. Le STIF joue ainsi un rôle central dans son élaboration et dans sa révision.

• Les transports scolaires

L'article 41 (articles L. 213-13, L. 213-14 et L. 821-5 du code de l'éducation) fixe les modalités d'organisation et de financement des services de transports scolaires en Ile-de-France, désormais pris en charge par le STIF. Cette nouvelle organisation remplace les anciens décrets en vigueur en Ile-de-France, devenus obsolètes.

II. DES RESPONSABILITÉS ACCOMPAGNÉES DE GARANTIES

A. Garanties pour les fonctionnaires dans le cadre d'un calendrier et de modalités assurant la continuité du service public (Titre V)

1. Calendrier et modalités des transferts

Le titre V de la loi relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le calendrier et les modalités de transfert des

services et des personnels exerçant des missions transférées aux collectivités locales selon le schéma suivant :

Calendrier et modalités de transferts des services et des personnels

Jusqu'à l'exercice effectif du droit d'option, les agents sont mis à disposition de plein droit, à titre individuel et provisoire

1^{er} janvier 2005
Entrée en vigueur de la loi

Transfert de compétences

1^{er} trimestre 2005

- Publication du décret approuvant la convention type de mise à disposition des services.
- Signature, par le préfet et le président de chaque exécutif local, dans le délai de 3 mois à compter de la publication du décret approuvant la convention type, de la convention locale de mise à disposition des services.

2^e trimestre 2005

A défaut de convention, arrêté conjoint du ministre des collectivités locales et du ministre concerné après avis d'une commission nationale de conciliation

A partir de la publication des décrets de partition définitive des services, les agents exerceront leur droit d'option

1^{er} trimestre 2006
(date estimée)

Établissement par chaque ministère d'un schéma de partition définitive des services transférés

2006-2007

A compter des décrets de partition, exercice du droit d'option par les agents pendant deux ans

Intégration de droit dans la FPT

ou

Maintien dans la FPE (détachement sans limitation de durée)

Ces opérations vont se dérouler en plusieurs étapes pour concilier d'une part l'effectivité et l'immédiateté des transferts de compétences et d'autre part la continuité du service public et les garanties statutaires des agents. Dans un délai maximal de trois mois à compter de la date de publication du décret approuvant la convention type, une mise à disposition provisoire des services sera opérée. C'est à partir de ce « modèle » que, localement, vous signerez avec le président de chaque collectivité territoriale concernée la ou les conventions de mise à disposition qui, à ce stade, ne sera pas nominative et se bornera à lister les services et parties de services entrant dans le champ des compétences transférées. Comme en 1983, et sur la base du décret simple les instituant (le même décret approuvera la convention type) vous mettrez en place les commissions tripartites composées de représentants de l'État, des élus et des personnels qui participeront auprès de vous à l'élaboration de ces conventions. A défaut de signature de cette convention dans le délai

de trois mois, et afin de ne pas bloquer le processus de transfert, un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales et du ministre intéressé définira la liste des services ou parties de services mis à disposition à titre transitoire, après avis d'une commission nationale de conciliation. Il est évidemment souhaitable de tout mettre en œuvre pour que ces conventions soient le résultat d'un accord local et ne soient pas systématiquement arbitrées au niveau national.

En application de ces conventions, les agents, affectés dans des services mis à la disposition d'une collectivité territoriale, seront eux-mêmes mis à disposition de plein droit, à titre individuel et provisoire.

Dès à présent, il vous appartient de prendre contact avec les élus concernés, en vue de la préparation des conventions locales de mise à disposition des services et de l'installation des commissions locales tripartites.

Chaque ministère devra ensuite établir, par décret en Conseil d'État, un schéma de partition définitive des services transférés aux collectivités territoriales. La loi ne fixe pas de date limite pour ces décrets de partition définitive mais le temps raisonnable d'élaboration ne semble pas devoir dépasser une année.

2. L'exercice par les agents du droit d'option

C'est à compter de la publication de ces décrets que les fonctionnaires affectés dans des services transférés disposeront d'un délai de deux ans pour faire connaître leur option : soit l'intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, soit un détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale dont relève désormais le service dans lequel ils sont affectés. Les agents de l'État restent en position de mise à disposition jusqu'à l'exercice du droit d'option.

S'ils optent pour une intégration, dans le délai qui leur est accordé, celle-ci est de droit et les collectivités territoriales sont alors tenues de prononcer leur intégration et, pour ce faire, dispensées, à titre dérogatoire, des règles statutaires de recrutement et de nomination sur les postes correspondants. Un décret précisera les cadres d'emplois dans lesquels les agents de l'État qui le souhaiteront auront vocation à être intégrés, en fonction des métiers qu'ils exercent, ainsi que les modalités statutaires de cette intégration.

Ceux qui le souhaitent pourront conserver leur lien statutaire avec leur administration d'origine, et ainsi mener une double carrière, dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale. Mais ils pourront également demander, à tout moment, c'est-à-dire y compris après l'expiration du délai d'option, leur intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales étant alors libres de la suite à donner à ces demandes. Ceux qui, dans le délai, n'auront pas fait connaître leur choix, seront placés en position de détachement mais pourront aussi par la suite

demander à être intégrés. Un décret précisera également les caractéristiques de ce détachement sans limitation de durée, différent des détachements de courte et de longue durée qui existent aujourd'hui.

Les agents non titulaires de droit public ne bénéficient pas d'un droit d'option. Leur contrat sera automatiquement repris par la collectivité d'accueil, dans l'intégralité de ses dispositions: il s'agira dans ce cas d'une simple substitution d'employeurs.

3. Les garanties apportées aux agents

Un certain nombre de situations particulières sont prises en compte pour garantir aux agents concernés le maintien, à titre individuel, de leurs avantages statutaires.

Il en est ainsi des agents non titulaires de l'État pouvant bénéficier, en application des dispositions de la loi dite « Sapin », d'une mesure de titularisation, qui resteront mis à disposition jusqu'à leur éventuelle titularisation. Ce qui leur permet de conserver leurs droits acquis.

Ils pourront, par la suite, opter dans les mêmes conditions que les autres agents titulaires de la fonction publique de l'État, le délai de deux ans prévu par la loi ne leur étant opposable qu'à compter de la date de leur titularisation. Sont également conservés les droits acquis au titre des services actifs, qui peuvent être, à titre individuel, complétés, le cas échéant, en cas de maintien sur le même type de poste après le transfert des services.

L'ensemble de ces dispositions sont applicables aux services et agents transférés à la collectivité territoriale de Paris.

Enfin, les conseils supérieurs de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale mettront en place une commission commune spécialement chargée du suivi des opérations de mise à disposition puis de transfert et d'intégration des personnels et pourra notamment proposer toute mesure permettant d'assurer le bon déroulement de ces transferts de services et de personnels. La convention type sera soumise à cette commission. Un décret en Conseil d'État précisera sa composition et ses missions.

4. Points particuliers relatifs aux personnels TOS

• La création de cadres d'emplois TOS

Conformément à l'engagement du Gouvernement, les agents d'entretien et d'accueil, les ouvriers professionnels et les maîtres ouvriers seront intégrés dans des cadres d'emplois spécifiques, en cours d'élaboration; les techniciens de l'éducation nationale, compte tenu de leur faible nombre, seront intégrés, quant à eux, dans le cadre d'emplois des contrôleurs territoriaux et les personnels administratifs qui, dans les inspections d'académie et les rectorats, gèrent les personnels techniciens, ouvriers et de service, ont vocation à être intégrés dans la filière administrative de la fonction publique territoriale.

Ces cadres d'emplois qui seront créés pour l'accueil des personnels TOS dans la fonction publique territoriale

garantiront notamment aux personnels concernés leur affectation dans les établissements scolaires du 2^e degré et la définition de leurs missions, qui seront identiques à celles qu'ils assurent aujourd'hui.

Ils s'inscriront à ce titre dans la filière technique de la fonction publique territoriale, ce qui permettra, à terme, pour les agents qui le souhaiteront, d'exercer d'autres métiers à vocation technique, en dehors des établissements d'enseignement, par la voie du détachement, ou bien de progresser dans la filière par la voie de la promotion interne.

• La situation des personnels administratifs

Les personnels administratifs affectés dans les inspections d'académie et les rectorats, qui gèrent actuellement les personnels TOS, seront mis à disposition puis transférés aux collectivités territoriales. Ces personnels administratifs seront donc appelés, à terme, à exercer leurs fonctions au sein des services des conseils généraux ou régionaux.

• Les responsables hiérarchiques des TOS dans les établissements

Au sein de l'établissement scolaire, l'intendant et le chef d'établissement resteront les responsables directs des personnels.

Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement.

Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens.

Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration; il encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité. Il assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Un décret déterminera les conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire et d'évolution de ceux-ci en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies.

Une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précisera les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

• La représentation des personnels TOS dans les instances paritaires de la fonction publique territoriale

Pendant la durée de leur mise à disposition, ces personnels relèvent des CAP État et des CTP territoriaux.

Les personnels concernés seront donc toujours représentés, dans les mêmes conditions qu'avant leur mise à disposition, au sein des CAP de leur administration d'origine.

Si l'effectif de la collectivité territoriale d'accueil double du fait de la mise à disposition des personnels de l'État, ce qui sera le cas des régions et de certains départements, des élections anticipées seront organisées pour les CTP correspondants; les personnels nouvellement affectés seront donc représentés au sein de ces instances paritaires dès leur mise à disposition.

Les personnels de l'État restant mis à disposition des collectivités territoriales jusqu'à ce qu'ils aient exercé individuellement leur droit d'option et qu'ils soient placés dans leur nouvelle position statutaire (intégration ou détachement), leur représentation au sein des CAP territoriales interviendra après une période minimale de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi; il faut en effet compter environ une année pour l'élaboration du décret en Conseil d'État de transfert définitif des services et deux années au cours desquelles les agents opteront progressivement, selon un rythme qui ne peut être estimé actuellement, soit pour une intégration dans la fonction publique territoriale, soit pour un détachement sans limitation de durée. Dans un cas comme dans l'autre, ils deviennent électeurs aux CAP territoriales, les détachés continuant de relever simultanément des CAP de leur administration d'origine et des CAP territoriales, en application du principe de la double carrière, dès qu'ils sont placés dans leur nouvelle position, au fur et à mesure de la prise en compte de leur droit d'option qui se fera sans doute en flux sur toute la période du droit d'option.

La période transitoire de mise à disposition se terminera, dans le meilleur des cas, au 1^{er} janvier 2008, soit un peu après le renouvellement général des représentants des personnels au sein des CAP territoriales.

Pour que les personnels transférés aux collectivités territoriales puissent être représentés au sein des CAP, lors des élections professionnelles de 2007, il convient donc qu'ils aient pu exercer, avant l'automne 2007, leur droit individuel d'option, ce qui ne sera sans doute pas le cas pour l'ensemble des personnels concernés.

• **La préparation de la rentrée scolaire 2005**

Les opérations d'organisation des concours, de recrutement et d'affectation des personnels techniciens, ouvriers et de service des établissements scolaires du second degré sont programmés pratiquement un an avant la rentrée scolaire.

Le transfert de la compétence de la gestion de ces personnels aux départements et aux régions à compter du 1^{er} janvier 2005 et la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des établissements concernés et la continuité du service public a conduit à confier à l'État, à titre transitoire et dérogatoire, et pour ce qui le concerne, la préparation de la rentrée 2005 (article 83).

Il aurait été en effet difficile d'exiger des collectivités territoriales bénéficiaires du transfert de cette compétence, à compter du 1^{er} janvier 2005 seulement, qu'elles assurent

dès la date limite du 1^{er} juillet suivant les recrutements nécessaires pour pourvoir les postes qui seront vacants, du fait notamment des départs à la retraite. Les affectations doivent, en effet, intervenir avant le début de la période des congés annuels afin que la rentrée soit assurée.

Néanmoins, cette disposition ne fait pas obstacle à la possibilité qu'auront les collectivités, dès la date d'entrée en vigueur du transfert de compétence, au 1^{er} janvier 2005, de créer les emplois qu'elles jugeront utiles, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et conformément à l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 qui n'est en rien suspendu par cette disposition transitoire.

L'obligation pour l'État de faire figurer dans les conventions locales de l'article 104 les informations concernant les volumes de recrutement réalisés pour la rentrée 2005 permettra aux exécutifs locaux signataires de ces conventions de s'assurer que les effectifs en cause correspondent aux chiffres des vacances ayant donné lieu aux recrutements effectués par l'État.

B. Garanties financières

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales s'accompagnent des ressources consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées. Ce principe, mis en œuvre depuis 1983, a été érigé en principe constitutionnel en mars 2003 (cf. article 72-2 de la Constitution).

Les modalités de la compensation financière aujourd'hui inscrites dans le projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales, sont le fruit d'échanges nourris et constructifs entre le Gouvernement et la représentation nationale. Comme il s'y était engagé, le Gouvernement a fait preuve d'une grande ouverture au cours des débats, en acceptant plusieurs amendements tendant à rassurer les élus quant au caractère loyal de la compensation des charges résultant des prochains transferts de compétences.

La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi répond ainsi à plusieurs principes, tendant à assurer la neutralité desdits transferts tant sur le budget de l'État que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires: la compensation financière sera intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution.

• **Compensation intégrale**

Les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées seront prises en compte.

Les charges de fonctionnement seront évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'État au cours des trois années précédant le transfert.

S'agissant des charges d'investissement, le niveau de dépenses variant d'un exercice à l'autre, l'évaluation des charges transférées sera établie sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des 5 années, au moins, précédant le transfert. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités de l'actualisation et les périodes de dépenses à prendre en considération.

• **Compensation concomitante**

Les transferts de ressources s'effectueront sur plusieurs années, au rythme des transferts de compétences. Tout accroissement de charges résultant de ces transferts sera, en effet, accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. Concrètement, l'année précédant le transfert de compétences, les ministères décentralisateurs procéderont à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Le montant correspondant permettra de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles. Bien entendu, dès que les données définitives seront connues, il sera procédé aux régularisations qui s'imposent.

• **Compensation contrôlée**

Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

Il faut, à cet égard, souligner que l'article 118 de la loi modifie la composition et le rôle de la CCEC, afin de renforcer la légitimité de la commission et de l'associer plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des transferts de compétences.

Ainsi, cette commission deviendra une formation restreinte du comité des finances locales (CFL). Son président ne sera plus un magistrat de la Cour des Comptes mais un élu.

Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunira paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernées par le transfert. Pour l'examen de questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation de l'accroissement ou de la diminution des charges, la commission siégera, en revanche, en formation plénière.

Le bilan établi par la CCEC à l'intention du Parlement, plus en prise avec l'actualité, examinera l'évolution des transferts de compétences les plus récents, les modalités de leur compensation mais également l'évolution des recettes provenant des impositions.

Un décret précisant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission est en cours de rédaction.

• **Compensation conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution**

L'article 119-II de la loi prévoit, en effet, que la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Les transferts de compétences seront ainsi, dans leur quasi totalité, financés par des transferts de fiscalité, dont les collectivités pourront, à terme, fixer elles-mêmes, dans des limites définies par le législateur, l'assiette et le taux. Les prochaines lois de finances transféreront ainsi aux une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, et aux départements, une partie du produit des conventions d'assurance.

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière et la loi relative aux libertés et responsabilités locales apportent aux collectivités territoriales des garanties quant aux niveaux de ces ressources et de leur autonomie financière.

En application de la loi organique, en effet, la part des ressources propres dans les ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ne pourra devenir inférieure au niveau qui était le sien en 2003.

L'article 119-II de la loi du 13 août 2004 garantit, pour sa part le niveau des ressources transférées au titre de la compensation financière: en cas de diminution des recettes provenant des impositions, pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités territoriales bénéficiaires, la perte de ressources correspondante sera compensée par l'État pour assurer aux collectivités un niveau de ressources équivalent à celui que l'État consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

III. LE RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET LA SIMPLIFICATION DU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES EPCI

1. Les mesures concernant l'ensemble des collectivités territoriales et les EPCI (Titre VII chapitre I^{er})

• **La consultation des électeurs**

L'article 122 (articles L. 1112-15 à L. 1112-22 et L. 5211-49 du CGCT) élargit le recours à la procédure de consultation des électeurs sur les décisions que les autorités de la collectivité envisagent de prendre s'agissant de leurs compétences

L'ensemble des collectivités territoriales ont désormais la faculté, jusqu'alors réservée aux communes, de consulter les électeurs, pour avis.

Le droit de pétition, permettant aux électeurs d'une collectivité territoriale de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant des compétences de la collectivité considérée est précisé. La décision d'organiser ou non cette consultation revenant à l'assemblée délibérante, qui, au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ne sauraient se voir obligées d'organiser une telle consultation.

Cet article élargit la faculté pour les EPCI d'organiser une consultation de même nature à la totalité des sujets correspondant aux compétences qu'ils exercent et plus seulement aux questions d'aménagement. Les électeurs relevant du périmètre de l'EPCI ont un pouvoir de pétition analogue à celui concernant les collectivités territoriales.

Il s'agit de compléter le dispositif visant à renforcer les mécanismes de démocratie locale, venant en complément du référendum local (à caractère décisionnel sous réserve d'un certain niveau de participation), lequel n'est pas ouvert aux EPCI. Les consultations pour avis ont vocation à intervenir en amont d'un processus de décision, le référendum plutôt au terme de ce processus décisionnel.

• **Le fonctionnement des assemblées délibérantes**

L'article 124 (articles L. 2121-13-1; L. 3121-18-1 et L. 4132-17-1 du CGCT) a pour objet de renforcer le droit à l'information et la faculté de communication des élus locaux.

Les différents niveaux de collectivités locales peuvent assurer, dans les conditions définies par leurs assemblées délibérantes, la diffusion de l'information à leurs élus en mettant à leur disposition les moyens appropriés (mise à disposition de matériel informatique ou de télécommunication).

L'article 125 (articles L. 2121-10, L. 3121-19 et L. 4132-18 du CGCT) simplifie les modalités de convocation des élus locaux aux réunions des assemblées délibérantes.

Désormais, l'envoi des convocations et la communication des rapports aux membres de ces assemblées peut être effectué autrement que par courrier traditionnel, et notamment par voie dématérialisée.

L'article 129 (articles L. 3121-22 et L. 4132-21 du CGCT) simplifie le régime des délégations d'attribution au président du conseil général et au président du conseil régional. Les conseils généraux et régionaux sont autorisés, lors de leur première réunion après renouvellement général de leurs assemblées, à déléguer lors de cette même séance au président du conseil général et du président du conseil régional certaines de leurs attributions.

Il s'agit de garantir la continuité de l'action des collectivités territoriales, et de combler un vide juridique

s'agissant des attributions confiées par délégation au président d'une assemblée départementale ou régionale, notamment en matière de gestion financière ou de marchés publics, qui, jusqu'ici n'étaient pas fixées lors de la première réunion des conseils concernés.

L'article 195 (articles L. 2122-23, L. 3221-13 et L. 4331-9 du CGCT) assouplit le régime des subdélégations par les exécutifs locaux.

Les maires, présidents de conseil général et présidents de conseil régional ont désormais la faculté de subdéléguer les attributions qui leur sont confiées par délégation des assemblées délibérantes, sauf disposition contraire de la délibération de l'assemblée concernée portant délégation à l'exécutif.

Il s'agit de permettre aux exécutifs locaux de subdéléguer une partie de leurs attributions déléguées par l'assemblée délibérante, afin d'améliorer et de simplifier le fonctionnement courant des collectivités territoriales. Les maires peuvent ainsi subdéléguer ces attributions à leurs adjoints ou, lorsque ces derniers sont tous titulaires d'une subdélégation de ce type, à des conseillers municipaux. Dans les mêmes conditions, les présidents de conseils généraux ou régionaux peuvent subdéléguer les attributions qui leur sont confiées aux vice-présidents ou le cas échéant à des conseillers généraux ou régionaux.

L'article 202 (article L. 1111-4 du CGCT) crée à titre facultatif une instance de concertation entre régions, départements, communautés urbaines et communautés d'agglomération.

Cet article a pour objet de favoriser l'harmonisation de l'intervention des collectivités territoriales par le biais d'une « conférence des exécutifs » composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, ainsi que des présidents des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, réunie annuellement par le président du conseil régional afin d'étudier et de débattre des sujets relatifs à l'exercice des compétences des collectivités territoriales pour lesquelles une concertation est prévue par la loi ainsi que de tout autre dossier.

2. Les mesures propres aux communes (Titre VII chapitre I^{er}, Titre IX chapitre I^{er} et Titre X)

• **La simplification du fonctionnement des conseils municipaux**

L'article 142 (article L. 2121-21 du CGCT) autorise les conseils municipaux, s'ils le décident à l'unanimité, à ne plus recourir au scrutin secret pour procéder aux nominations et présentations.

L'article 143 (article L. 2122-18 du CGCT) prévoit que le conseil municipal doit désormais se prononcer sur le maintien dans ses fonctions d'un adjoint auquel le maire a retiré ses délégations. Cette disposition permet de favoriser un meilleur fonctionnement de l'exécutif municipal et de permettre au conseil municipal de veiller à ce que les adjoints

exercer pleinement leurs responsabilités en évitant le maintien en fonction d'un adjoint privé de délégations.

L'article 144 (article L. 2122-10 du CGCT) offre au conseil municipal la faculté, lorsqu'il désigne un nouvel adjoint, de prévoir que celui-ci occupera la même place que son prédécesseur dans l'ordre du tableau. Cette procédure a pour objectif de ne pas déstabiliser les conseils municipaux par modification de l'ordre du tableau, qui correspond aux équilibres politiques lors de l'installation du conseil municipal et de la désignation des membres de l'exécutif communal.

L'article 194 (article L. 2122-10 du CGCT) modifie les conditions de désignation des délégués de la commune dans les organismes extérieurs.

Les obligations consécutives à une nouvelle élection du maire, pour quelque cause que ce soit, sont simplifiées en ce qu'elles n'incluent plus, désormais, la désignation des délégués de la commune au sein d'organismes extérieurs, notamment les EPCI ou les associations.

Il s'agit d'éviter que chaque élection d'un nouveau maire, pour des raisons ne tenant pas à des modifications de fond des rapports de forces politiques, n'oblige les communes à procéder automatiquement à de nouvelles désignations de leurs représentants au sein d'organismes extérieurs. Cette simplification permet de ne pas alourdir inutilement la charge des conseils municipaux et de garantir la continuité et la stabilité de leur représentation dans des organismes extérieurs. En tout état de cause et à tout moment, le conseil municipal peut procéder au remplacement de ses délégués dans des organismes extérieurs, en vertu de l'article L. 2121-33 du CGCT.

• **Le renforcement des prérogatives des communes**

L'article 145 est un article de principe, affirmant le rôle des communes et de leurs groupements dans l'organisation des collectivités territoriales et l'exercice de leurs compétences et de leurs responsabilités.

Il rappelle le principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre en indiquant l'égalité de droits entre communes et groupements de communes, d'une part, départements et régions, d'autre part. Il prévoit par ailleurs, que les communes et leurs groupements sont associés à l'élaboration des schémas ou plans relevant de la responsabilité de la région ou du département et pose le principe de la participation des communes et de leurs groupements à l'exercice des compétences des régions et des départements, sur une base conventionnelle, et rend obligatoire la mise à l'ordre du jour pour des assemblées départementales ou régionales la demande formulée par une commune ou un EPCI.

L'article 147 (articles 539 et 713 du code civil, L. 25, L. 27bis et L. 27ter du code du domaine de l'État) réforme le régime applicable aux biens vacants.

Les biens des personnes décédant sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent désormais à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit à l'État.

L'article 150 (article L. 318-3 du code de l'urbanisme) décentralise au niveau communal la procédure de transfert d'office de voies privées dans le domaine public communal, afin de simplifier un processus trop contraignant. Il est, en effet, disproportionné de soumettre au Conseil d'État ces dossiers de transfert d'office concernant des opérations locales de très faible ampleur, qui ne visent parfois à ne transférer que 100 mètres de voies privées dans le domaine public communal.

• **Les fusions de communes**

L'article 123 (article L. 2113-2 du CGCT) rend obligatoire la consultation des électeurs en cas de fusion de communes, qui n'était jusqu'ici qu'une faculté donnée aux communes ou au préfet.

• **Les sections de communes**

L'article 126 (articles L. 2411-3, L. 2411-11, L. 2411-15 et L. 2411-16 du CGCT) assouplit les règles relatives à la désignation de la commission syndicale et des règles de majorité applicables aux électeurs de la section en cas de transfert à la commune, de changement d'usage ou de vente de biens, droits et obligations de la section.

Les règles de majorité requise pour que des électeurs de la section de communes puissent demander au préfet l'élection de la commission syndicale sont modifiées. C'est désormais la moitié, et non plus les deux tiers, des électeurs de la section, qui peuvent effectuer cette demande.

De même, des règles de majorité requise parmi les électeurs de la section, à défaut de commission syndicale, dans les procédures de transfert à la commune, de changement d'usage ou de vente de biens, droits et obligations de la section sont modifiées. C'est désormais la moitié, et non plus les deux tiers, des électeurs de la section, qui peuvent effectuer cette demande.

L'article 127 (articles L. 2411-6, L. 2411-15 et L. 2411-16 du CGCT) modifie les règles relatives à la gestion des biens des sections de communes lorsqu'une vente de biens sectionnaires a pour objectif l'implantation de lotissements.

A titre dérogatoire, la commune seule est désormais autorisée à statuer (et non plus conjointement la commune et la commission syndicale ou, à défaut, les électeurs de la section) lorsqu'un projet de vente de biens sectionnaires a pour objectif l'implantation d'un lotissement.

L'article 128 (article L. 2411-12-1 du CGCT) assouplit les conditions de transfert à la commune des biens, droits et obligations des sections de communes.

Cet article détermine les cas dans lesquels le préfet peut prononcer, à la demande du conseil municipal de la commune concernée, le transfert à la commune des biens, droits et obligations des sections de communes, liés à des présomptions de dysfonctionnement, notamment financier, de la section ou d'absence de mobilisation des ayant droits de la section.

3. La coopération transfrontalière (Titre VIII chapitre I^{er} et titre IX chapitre V)

• *L'autorisation d'adhésion des collectivités territoriales et de leurs groupements à des organismes de droit étranger*

L'article 137 (article L. 1114-4 du CGCT) modifie la procédure d'autorisation donnée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales d'adhérer à un organisme public de droit étranger

Il s'agit, afin, en simplifiant les procédures, de favoriser le développement de la coopération transfrontalière par une mesure de déconcentration au préfet de région de l'autorisation donnée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales d'adhérer, dans le cadre de la coopération transfrontalière et dans les limites de leurs compétences, à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne.

• *La création des districts européens*

- L'article 187 (article L. 1114-4-1 du CGCT) crée un instrument juridique de référence en matière de coopération transfrontalière, le district européen.

Ce dispositif étend à l'ensemble des collectivités territoriales françaises et leurs groupements de la possibilité de recourir à un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), sur le modèle créé par l'accord de Karlsruhe (France/Allemagne/Luxembourg/Suisse) de 1996 et ayant inspiré l'accord franco-belge, organisant les modalités de la coopération entre collectivités territoriales frontalières. Cet outil est apparu particulièrement adapté à la problématique et à la conduite de la coopération transfrontalière.

L'objet du district européen est de permettre aux collectivités territoriales d'exercer des missions présentant un intérêt pour les personnes publiques participants eu égard à leurs compétences ou de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

Le préfet de région autorise par arrêté la constitution du district européen.

Sauf dispositions internationales contraires, le droit applicable est celui relatif aux syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 et suivants du CGCT); un syndicat

mixte existant peut accueillir des collectivités territoriales de droit étranger, dont l'adhésion a pour effet de transformer de plein droit ces syndicats mixtes en districts européens.

IV. LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ (TITRE VIII CHAPITRE II ARTICLES 138 À 141)

A La réorganisation de l'État dans le territoire

Le nouvel élan donné à la décentralisation s'accompagne d'une réforme de l'administration territoriale de l'État. Celle-ci s'est traduite par l'affirmation du rôle du préfet en tant que représentant territorial de l'État et de chacun des membres du Gouvernement dans la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, par la redéfinition des compétences respectives des préfets de région et de département dans la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, par le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Pour contribuer à un État territorial plus cohérent, plus responsable et plus réactif, la loi confère un pouvoir général de coordination des services de l'État au préfet de région, dont le champ de compétence est redéfini. Il concerne l'ensemble des services déconcentrés des ministères, sous réserve de dérogations précisément énumérées, ainsi que les politiques conduites par les préfets de département dans la région.

Outre le pouvoir de direction des services déconcentrés régionaux, une compétence de coordination et d'animation de l'action des préfets de département est dévolue au préfet de région par l'article 131.

Le champ de compétences propres du préfet de région, c'est-à-dire les domaines dans lesquels il définit et met en œuvre les actions de l'État, sous l'autorité des ministres, est également redéfini. Ses attributions en matière d'aménagement du territoire et de développement sont élargies, par rapport aux dispositions antérieures de la loi du 6 février 1992, aux sujets suivants: l'emploi, l'environnement et le développement durable, le logement et la rénovation urbaine ainsi que la santé.

Parallèlement, l'échelon départemental, qui représente le niveau de décision pertinent le plus proche des administrés, demeure l'échelon de mise en œuvre des politiques de l'État (article 132). Les compétences des préfets de département sont confirmées, sous réserve des attributions nouvelles des préfets de région, détaillées ci-dessus. C'est-à-dire que la sécurité publique relève, par exemple, du niveau départemental. Par ailleurs, l'ensem-

ble de l'action du préfet de département s'exerce dans le cadre défini par le préfet de région au titre de son rôle d'animation et de coordination.

L'article 135 institue une mesure de déconcentration portant sur la procédure de modification des limites des arrondissements désormais confiée au préfet de région, après consultation du conseil général.

B Le contrôle de légalité

L'article 140 (articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du CGCT, article L. 421-2-3 du code de l'urbanisme) conduit à la réduction des actes transmissibles, permettant aux préfetures de concentrer le contrôle de légalité sur les actes essentiels des collectivités territoriales. Ainsi ne seront plus soumises à l'obligation de transmission au représentant de l'État, les décisions relatives à la police de la circulation et du stationnement, les décisions individuelles concernant les avancements d'échelon et les sanctions des 3 premiers groupes, les emplois répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel, ainsi que les certificats de conformité en matière d'urbanisme.

Ces actes, pour autant, ne seront pas insusceptibles de recours: en effet, outre les recours individuels toujours possibles de la part de personnes physiques ou morales ayant intérêt à agir, le préfet pourra être amené à les contrôler dans deux cas particuliers:

- soit à l'occasion d'une transmission spontanée signalant une illégalité (CE – Département de la Sarthe – 4/11/94),
- soit en utilisant la possibilité offerte par l'article 140 IV, qui ouvre désormais au préfet la possibilité de demander communication à tout moment, de toute catégorie d'acte ne figurant pas dans la liste des actes transmissibles. Ce pouvoir d'évocation du préfet vient en appui de la stratégie de contrôle qu'il définit, en fonction du contexte local, et en liaison avec les services de l'État.

Par ailleurs, afin de simplifier et d'améliorer l'exercice du contrôle de légalité, la télétransmission des actes des collectivités territoriales allégera la tâche des services des préfetures chargés de leur réception et permettra un meilleur suivi du contrôle, avec tableau de bord.

Ainsi, l'article 139 (articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT) dispose que la transmission des actes peut s'effectuer par voie électronique. Il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation. Les effets juridiques de la télétransmission sont les mêmes que ceux d'une transmission traditionnelle. Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités de la télétransmission par les collectivités territoriales, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un prestataire de service, qui devront respecter les prescriptions d'un cahier des charges techniques élaboré par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

D'autre part, l'amélioration du contrôle de légalité concernant les décisions individuelles créatrices de droit fait l'objet de l'article 138 (articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT).

En l'absence d'un délai de transmission de ces décisions au contrôle de légalité, le préfet pouvait se trouver hors délai pour demander le retrait d'un acte individuel illégal dans le cadre d'un recours gracieux avant déféré. L'article 138 prévoit en conséquence que la transmission des décisions individuelles créatrices de droit doit s'effectuer dans un délai de 15 jours à compter de leur signature. Le contrôle du préfet pourra s'effectuer alors dans des conditions satisfaisantes, et non plus seulement par la voie de recours en annulation.

Enfin, l'article 141 (articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du CGCT) précise que le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'exercice du contrôle de légalité sera présenté tous les 3 ans.

V. ENTRÉE EN VIGUEUR (ARTICLE 1999 ET 200) ET MODALITÉS PARTICULIÈRES DE MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI

A. Application immédiate

- Fonds structurels européens (article 44)
- Remises et réductions de créances en matière de RMI (article 58)
- Réactualisation des programmes locaux de l'habitat (article 61 III et IV)
- Titre IX «Des communes et de l'intercommunalité» (articles 142 à 193 sauf articles 172 et 174)
- Titre X «Dispositions finales» (articles 194 à 202)

B. Application au 1^{er} janvier 2005

- Développement économique (article 1^{er})
Un décret en Conseil d'État sera pris, en application de l'article L. 1511-3 modifié, pour préciser les règles de plafond et de zone relatives aux aides à l'immobilier d'entreprise versées par les collectivités territoriales et leurs groupements.

- SDRIF (article 2)
- Tourisme (articles 3 à 7)

Un décret en Conseil d'État, qui ne conditionne pas cette entrée en vigueur, sera pris au cours de l'année 2005 conformément à l'article L. 2231-16 du CGCT concernant le toilettage des conditions d'application de la sous-section nouvellement dénommée «offices de tourisme».

- Formation professionnelle (Articles 8, sauf le II, 9, 10, 11, 12, 14 et 15)
- Voirie (articles 17 et 21)
- Transports ferrés (article 33) et scolaires (article 34)
- Déchets (articles 45 à 48)

Un toilettage des décrets 96-1008 et 96-1009 du 18 novembre 1996 relatifs aux plans d'élimination des

déchets sera effectué dans l'année qui vient et précisera notamment les conditions dans lesquelles l'État se substitue à la collectivité.

- Action sociale et médico-sociale (articles 49, 50, 51, 53 en partie, 56 et 57)

article 50: En vertu de ces dispositions, obligation au représentant de l'État dans le département de transmettre au président du conseil général au plus tard six mois avant l'expiration du schéma d'organisation sociale et médico-sociale en vigueur les orientations que le nouveau schéma devra prendre en compte pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés aux 2°, 4°, a du 5, 8° et 10° du I de l'article L. 3121 du CASF ainsi que pour ceux mentionnés à l'article L. 162-24-1 du code de la sécurité sociale pour les prestations prises en charge par l'assurance maladie.

article 53: La disposition concernant la responsabilité confiée à la région pour définir et mettre en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux entre en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

article 54: Il convient de souligner que les conventions de financement prévues dans cet article ne pourront être conclues qu'avec des établissements agréés.

article 56: Il prévoit un dispositif transitoire concernant le transfert au département de l'autorisation et du financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC). Pour les CLIC existants ayant fait l'objet d'une habilitation conjointe Etat-département, une convention devra être conclue entre le représentant de l'État dans le département, le président du conseil général et l'organisme gestionnaire de chaque CLIC afin d'acter les modalités de poursuite de leur activité en tenant compte des financements transférés par l'État au département.

- Logement étudiant (article 66 en partie)

Dans l'hypothèse où n'y a aucun logement étudiants déjà construits dans le ressort de la commune ou de l'EPCI qui demande à être compétent pour la construction de locaux destinés aux logements des étudiants, les dispositions concernées de l'article entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, pour pouvoir exercer cette compétence, la commune ou l'EPCI concerné devra préalablement vous faire parvenir sa demande expresse d'exercer cette compétence.

- Santé (article 69, 71/1° à 3°, 5°, 6°, 8° à 10°)

- Formation des personnels de santé (article 73 paragraphes II, III, IV, V, VII et XI)

Au terme du paragraphe VII, il vous reviendra de communiquer au président du conseil régional toutes les informations permettant le transfert de financement des établissements de formation publics en toute connaissance de cause.

- Enseignements (articles 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84 à l'exception des dispositions concernant les établissements publics nationaux d'enseignement agricole, 85, 87 sauf le 2° du I, 88, 89, 91, 92 et 93

- Transfert des personnels TOS (article 82)

Les transferts des services chargés de la mise en œuvre des compétences transférées (accueil, restauration, hébergement, entretien général et technique des collèges et lycées) auront lieu dès l'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} janvier 2005 (cf. détails II A)

- Inventaire général du patrimoine culturel (articles 95 sauf paragraphe III et 96)

- Prêts de certaines œuvres d'art des musées nationaux (article 98)

Les modalités du prêt des œuvres provenant des collections appartenant à l'État et conservées par les musées nationaux, au profit des musées de France des collectivités territoriales sont arrêtées par convention passée entre l'État et la collectivité territoriale intéressée.

- Missions des architectes des bâtiments de France (article 100)

La loi admet toutefois que les missions de maîtrise d'œuvre libérale qui ont d'ores et déjà été engagées avant cette date pourront être poursuivies au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007.

- Sport (article 103)

- Contrôle de légalité (articles 138, 140 et 141)

- Biens vacants (article 147)

- Périmètres des EPCI (articles 172 et 174)

Ces dispositions conduisant à harmoniser les conditions de majorité s'agissant de l'extension ou de la réduction du périmètre des EPCI (articles L. 5211-19 et L. 5211-18 du CGCT) avec celles requises pour leur création, il s'agit d'éviter que leur entrée en vigueur n'interfère avec les procédures de modification de périmètre en cours, la plupart d'entre elles intervenant en fin d'année.

C. Entrée en vigueur subordonnée à un décret

- Formation professionnelle (article 8 II)

La compétence des régions pour déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis, est subordonnée à l'intervention d'un décret en Conseil d'État, pris après avis du conseil national de la formation professionnelle. Les conditions dans lesquelles cet organisme, créé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, émet ses avis doivent elles-mêmes être précisées par un décret.

- Routes (articles 18 à 20 et 22)

Les décrets prévus au II de l'article 18 fixant le réseau structurant restant dans le domaine public routier national devraient intervenir avant le 1^{er} janvier 2005.

L'effectivité du transfert, c'est-à-dire le classement dans la voirie départementale et les droits et obligations correspondants, n'interviendra cependant qu'au 1^{er} janvier de l'année qui suit la date à laquelle l'arrêté préfectoral constatant le transfert est intervenu. Par ailleurs, ce transfert intervient après avis des conseils généraux.

En l'absence de délibération du conseil général dans un délai de trois mois à compter de la saisine par le représentant de l'État dans le département, cet avis est réputé donné.

Toutefois, en l'absence d'acte, le transfert intervient en tout état de cause, de plein droit, le 1^{er} janvier 2008.

- Aéroports (article 28)

Les dispositions concernant le transfert des aéroports doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'État fixant la liste des aéroports exclus du transfert : aéroports d'intérêt national ou international et aéroports nécessaires à l'exercice des missions de l'État.

Le calendrier du transfert des aéroports se déroule de la manière suivante :

	Transfert classique	Expérimentation
Entrée en vigueur de la loi et début des transferts	1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005
Date limite des 1^{er} candidatures	1 ^{er} juillet 2006	1 ^{er} janvier 2006
Date limite des candidatures concurrentes	31 décembre 2006 (délai de 6 mois)	1 ^{er} janvier 2006
Désignation du bénéficiaire du transfert	A partir du 1 ^{er} juillet 2006	A partir du 1 ^{er} janvier 2006
Transfert définitif	1 ^{er} janvier 2007	1 ^{er} janvier 2007

A partir de l'entrée en vigueur de la loi, vous recueillerez les candidatures des collectivités territoriales ou de leurs groupements pour le transfert des aéroports. En tant que représentant de l'État dans le département, vous communiquerez à l'ensemble des candidats les informations nécessaires sur l'aéroport transféré dans un délai de six mois. Les collectivités peuvent se porter candidates jusqu'au 1^{er} juillet 2006. Une autre collectivité peut déposer une candidature concurrente jusqu'à six mois après cette première demande, donc jusqu'au 31 décembre 2006 maximum.

Pour les éventuels cas où des candidatures concurrentes seraient présentées pour un même aéroport, en tant que représentant de l'État dans la région, vous mènerez une procédure de concertation dont vous fixerez la durée, en vue d'aboutir à une candidature unique.

En l'absence d'accord au terme de la concertation ou de demande à la date du 1^{er} juillet 2006, vous désignerez le bénéficiaire du transfert en tenant compte des caractéristiques de l'aéroport et des enjeux économiques et d'aménagement du territoire. Toutefois, la région est prioritaire en cas de candidature, sauf si une autre collectivité a assuré la gestion de l'aéroport et a financé la majorité de ses investissements durant les trois dernières années avant l'entrée en vigueur de la loi.

Les aéroports appartenant à l'État dont les biens ont été mis à disposition d'une collectivité par convention sont transférés définitivement à cette collectivité au plus tard le 31 décembre 2006, sauf si cette dernière s'y est opposée avant le 30 juin 2006.

Par ailleurs, les collectivités et groupements peuvent demander à bénéficier d'un transfert expérimental jusqu'à

un an après l'entrée en vigueur de la loi. Dans ce cas, les actes dont les effets excèdent la durée de l'expérimentation sont soumis à l'accord de l'État. Au 31 décembre 2006, l'aéroport est transféré définitivement, sauf si la collectivité attributaire s'y est opposée avec un préavis de six mois.

Pour le transfert de chaque aéroport, vous préparerez une convention qui sera signée entre l'État (ministre chargé de l'aviation civile) et le bénéficiaire, dans les conditions prévues par le code de l'aviation civile pour la création d'aéroports locaux (article L. 221-1). En l'absence d'accord entre les parties, c'est un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile qui dresse le diagnostic de l'aéroport, définit les modalités du transfert, fixe sa date d'entrée en vigueur et précise les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police de la sécurité et de la météorologie.

- Ports (article 30)

La liste des ports des départements d'outre-mer exclus du transfert sera fixée par décret en Conseil d'État.

Le calendrier du transfert des ports maritimes se déroule de la manière suivante :

	Déroulement du transfert
Entrée en vigueur de la loi et début des transferts	1 ^{er} janvier 2005
Date limite des 1^{er} candidatures	1 ^{er} janvier 2006
Date limite des candidatures concurrentes	30 juin 2006 (délai de 6 mois)
Désignation du bénéficiaire du transfert	A partir du 1 ^{er} janvier 2006
Transfert définitif	1 ^{er} janvier 2007

A partir de l'entrée en vigueur de la loi, vous recueillerez les candidatures des collectivités territoriales ou de leurs groupements pour le transfert des ports maritimes qui sont par ailleurs notifiées également aux autres collectivités et groupements intéressés. Vous en informerez le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre chargé des ports maritimes.

En tant que représentant de l'État dans le département, vous communiquerez à l'ensemble des candidats les informations nécessaires sur le port transféré dans un délai de six mois. Les collectivités peuvent se porter candidates jusqu'au 1^{er} janvier 2006. Une autre collectivité peut déposer une candidature concurrente jusqu'à 6 mois après cette première demande, donc jusqu'au 30 juin 2006.

Pour les éventuels cas où des candidatures concurrentes seraient présentées pour un même port, en tant que représentant de l'État dans la région, vous mènerez une procédure de concertation dont vous fixerez la durée, en vue d'aboutir à une candidature unique.

En l'absence d'accord au terme de la concertation ou de demande à la date du 1^{er} juillet 2006, vous désignerez le bénéficiaire du transfert qui sera obligatoirement la région ou le département.

Pour chaque port transféré, vous préparerez une convention qui sera signée avec le bénéficiaire. En l'absence d'accord entre les parties, c'est un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile qui dresse le diagnostic de l'aérodrome, définit les modalités du transfert, fixe sa date d'entrée en vigueur et précise les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police de la sécurité.

- Domaine public fluvial (article 32)

Un décret en Conseil d'État doit venir préciser rapidement les conditions d'application des dispositions du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, notamment en ce qui concerne les modalités du transfert et de l'expérimentation, la liste des cours d'eau non transférables et les compétences du préfet coordonnateur de bassin.

Le préfet de département communique aux collectivités territoriales et groupements de collectivités qui le demandent les informations dont ils disposent sur le domaine public transféré, dans un délai de six mois. En outre, ces informations devront être assorties d'un diagnostic sur la faisabilité et le coût de l'enlèvement des sédiments et une analyse sur leur nature.

Il conviendra également d'organiser le transfert de propriété aux régions ou autres collectivités territoriales concessionnaires qui sont déjà compétentes en matière de cours d'eau et canaux.

- STIF (articles 38 à 41)

Leur entrée en vigueur interviendra six mois après la publication du décret en Conseil d'État fixant les statuts du STIF et au plus tard le 1^{er} juillet 2005.

L'article 40 relatif aux modalités d'élaboration et de révision du plan de déplacements urbains d'Ile-de-France devra faire l'objet d'un décret en Conseil d'État déterminant les conditions dans lesquelles le conseil régional recueille l'avis du représentant de l'État dans la région et du préfet de police sur le projet de plan.

Des discussions devront être menées avec les collectivités territoriales par le préfet de la région d'Ile-de-France pour assurer une bonne transition institutionnelle du STIF.

En outre, le représentant de l'État dans la région communique aux collectivités territoriales membres du STIF toutes les informations dont il dispose sur l'établissement public actuel.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle organisation des transports en Ile-de-France, le préfet de région exercera le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes du nouveau STIF.

Par ailleurs, les services de l'État sont associés à l'élaboration du plan de déplacements urbains, en application de l'article 40 de la loi. Dans ce cadre, le représentant de l'État s'assure du respect des dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs définissant les principes et le contenu des plans de déplacements urbains et de la compatibilité du

plan avec les orientations du schéma de la région d'Ile-de-France. Dans le cas contraire, le préfet de région met en demeure le STIF de réviser le plan et à défaut dans un délai de six mois, peut demander l'ouverture de la procédure de révision par décret en Conseil d'État.

- Formations sociales (article 52, 53 et 55)

L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publication :

- d'un décret définissant les modalités de son application ainsi que les conditions d'exercice du contrôle par l'État de l'activité pédagogique et des qualifications des personnels des établissements de formation ;

- d'un décret fixant les conditions minimales applicables aux agréments par la région, voire le département, des établissements dispensant des formations sociales initiales ;

- d'un décret fixant les règles minimales de taux et de barème des aides que les régions pourront attribuer aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales.

- Aides à la pierre (article 61 paragraphe II 6°, 7° et 9° alinéas et paragraphe IX et XI)

Un décret est nécessaire s'agissant des mesures d'adaptation, dans les conventions passées par les EPCI et les départements, des conditions d'octroi des aides de l'État et des plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux à certains secteurs géographiques ainsi que des aides destinées aux propriétaires bailleurs et occupants. De même, les dispositions relatives à la composition, aux compétences et au fonctionnement du comité régional de l'habitat nécessite un décret en Conseil d'État.

Comité régional de l'habitat (article 61 X)

Un décret doit préciser les compétences, la composition et le fonctionnement du CRH.

- Conventions de patrimoine (article 63)

Un décret est nécessaire pour préciser le contenu des conventions globales de patrimoine conclues entre l'État et les organismes d'habitation à loyer modéré ainsi que pour préciser les engagements et le cahier des charges de gestion sociale de l'organisme.

- FSL (article 65)

Un décret doit fixer les conditions d'octroi des aides accordées par le fonds de solidarité pour le logement et la nature des ressources prises en compte.

- logement étudiant (article 66 pour partie)

Dans l'hypothèse où il y a déjà des logements étudiants dans le ressort de la commune ou de l'EPCI, pour bénéficiaire du transfert de compétence en matière de construction, reconstruction, extension, grosses réparations et équipements des logements étudiants, la commune ou l'EPCI devra préalablement demander le transfert des logements appartenant à l'État. Or, l'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publication d'un décret en Conseil d'État définissant les modalités selon

lesquelles la convention entre la commune ou l'EPCI et le CROUS dressera un diagnostic de l'état des logements et déterminera les obligations respectives des signataires. Une fois ce décret publié, le transfert de la responsabilité des logements étudiants sera subordonné à un arrêté que vous prendrez pour transférer la propriété des biens meubles et immeubles jusqu'à propriété de l'État et affectés aux logements des étudiants.

Une fois les dispositions de l'article 66 entrées en vigueur, et pour les seuls départements de la région Ile-de-France, les préfets devront saisir l'ensemble des communes ou groupements de communes pour savoir s'ils souhaitent bénéficier du transfert de compétences en matière de logements des étudiants ou s'ils y renoncent. Ces saisines feront courir le délai d'un an au-delà duquel la région Ile-de-France pourra se substituer aux communes qui auront soit expressément soit implicitement renoncé à l'exercice de cette nouvelle compétence.

Enfin, l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 66 modifiant la composition des conseils d'administration du CNOUS et des CROUS est subordonnée à la publication d'un décret fixant les conditions dans lesquelles les communes ou EPCI seront représentés au sein de ces conseils.

- Protection sanitaire (articles 71, alinéas 4°, 7° et 11°)

S'agissant des seuls organismes ne relevant pas des collectivités territoriales signataires d'une convention avec l'État, leur entrée en vigueur est subordonnée à la publication de décrets définissant les conditions d'habilitation des établissements.

J'attire votre attention sur le fait que les collectivités territoriales qui souhaiteraient exercer après le 1^{er} janvier 2005 des activités en matière de dépistage des cancers, de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le virus de l'immunodéficience humaine et les infections sexuellement transmissibles ne pourront le faire que dans le cadre d'une convention avec l'État.

- Lutte contre les insectes (article 72)

Il prévoit l'intervention d'un décret afin de déterminer la nature des mesures qui pourront être prises pour la lutte contre les moustiques vecteurs de maladies humaines dont la responsabilité sera confiée aux départements à compter du 1^{er} janvier 2005.

Il appartiendra à des arrêtés ministériels de lister :

a) les départements où est constatée l'existence de conditions entraînant un risque de développement de maladies humaines transmises par des moustiques ;

b) les départements où les moustiques constituent une menace pour la santé ;

Il vous reviendra, dans ces départements, de prendre, dans le respect des procédures fixées par la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964, les arrêtés définissant les zones de lutte contre les moustiques dans lesquels les services des départements devront intervenir et prescrivant toutes mesures utiles à la lutte contre les moustiques vecteurs de maladies.

- Formations para-médicales (article 73 paragraphes I, VI, VIII, IX et X)

S'agissant des dispositions qui concernent le transfert aux régions des autorisations/agréments comme du financement des établissements dispensant des formations para-médicales ainsi que des aides aux étudiants, leur entrée en vigueur est subordonnée à l'intervention de plusieurs décrets d'application dont un en Conseil d'État. Ces décrets définiront les conditions de délivrance des agréments/autorisations et de financement des établissements ainsi que les règles minimales de taux et de barèmes des aides aux étudiants.

- Conseil territorial de l'éducation nationale (article 76)

Son application est subordonnée à la publication d'un décret qui déterminera la composition et les règles de fonctionnement de ce Conseil ainsi que les conditions de nomination de ses membres.

- Transfert aux régions des établissements publics nationaux d'enseignement agricole et à leur transformation en établissements publics locaux d'enseignement (article 84)

Il nécessite un décret fixant la liste des établissements concernés.

- Expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire (article 86)

Un décret en Conseil d'État déterminera les règles d'organisation et de fonctionnement de ces établissements ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation.

A compter de la publication du décret précité, la durée de la phase d'expérimentation sera de 5 ans. Les EPCI ou communes qui seront candidates à cette expérimentation devront solliciter l'accord de l'autorité académique. Elles devront vous saisir des statuts de ces établissements qu'elles ne pourront approuver par délibération qu'après accord express de votre part.

- Répartition intercommunale des charges de fonctionnement des écoles (article 87 I- 2°)

Il nécessite un décret en Conseil d'État précisant les modalités selon lesquelles une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire et scolarisés dans une autre commune et de déterminer, en l'absence d'accord entre la commune de résidence et la commune d'accueil, les conditions dans lesquelles le préfet prend sa décision.

- Transport scolaire (article 90)

Un décret doit fixer les conditions dans lesquelles l'autorité compétente de l'État consulte le département avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins en matière de transport scolaire.

- Transfert des écoles de la marine marchande (article 94)

Il nécessite un décret en Conseil d'État chargé de fixer les règles d'administration de ces écoles.

- Inventaire général du patrimoine (article 95 paragraphe III)

Il prévoit qu'un décret en Conseil d'État intervienne pour définir les modalités d'exercice du contrôle scientifique et technique exercé par l'État sur les opérations d'inventaire du patrimoine culturel menées par les collectivités territoriales.

- Monuments historiques (article 97)

L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publication d'un décret en Conseil d'État faisant la liste des immeubles ou objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques appartenant à l'État ou au Centre des monuments historiques pouvant faire l'objet d'un transfert.

Les collectivités territoriales qui le souhaitent disposent d'un délai de douze mois à compter de la publication dudit décret pour adresser leur demande et leur projet de conservation et de mise en valeur du monument au préfet de région qui se chargera de notifier cette demande à l'ensemble des collectivités territoriales situées dans le ressort où se trouve l'immeuble. Si d'autres demandes sont adressées pour le même monument dans un délai de trois mois, il appartiendra alors au préfet de région de désigner, à l'issue d'une concertation, la collectivité ou le groupement de collectivité bénéficiaire de ce transfert.

- Gestion des crédits d'entretien et de restauration de certains immeubles protégés (article 99)

L'entrée en vigueur des dispositions de cet article est subordonnée à la publication d'un décret en Conseil d'État afin de déterminer les modalités d'application de l'expérimentation et de définir les catégories de professionnels auxquels sera confiée la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration.

Une fois ce décret publié, le calendrier se déroulera comme suit :

Entrée en vigueur de la loi : ouverture de la période de candidatures des régions	Année n
Date limite pour la candidature de la région	6 mois après le début de l'année n
En cas d'absence de candidature de la région date limite pour les candidatures des départements	Année n + 1
Publication du décret fixant la liste des régions retenues	Année n + 1

Phase d'expérimentation	Année n + 5
Transmission au Parlement du rapport d'évaluation	6 mois avant l'expiration de n + 5

A compter de la publication du décret précité, chaque région pourra se porter candidate à l'expérimentation auprès de vous. Ces candidatures devront être transmises au ministère de la culture afin que le décret mentionné au

I de l'article 99 puisse fixer la liste des collectivités dont la candidature est retenue.

- Enseignements artistiques du spectacle vivant (article 101)

La mise en œuvre des dispositions de l'article 101 est subordonnée à la publication de décrets en Conseil d'État.

- Enseignement supérieur artistique (article 102)

Si les dispositions de l'article 102 consacrant la compétence de l'État en matière d'enseignement supérieur de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque sont d'application directe et entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005, la délivrance des diplômes nationaux par ces établissements est subordonnée à la publication d'un décret chargé d'en déterminer les modalités.

- Consultation des électeurs (article 122)

Un décret précisera les modalités pratiques d'organisation de ces consultations (information des électeurs, organisation du scrutin).

- Contrôle de légalité (article 139)

La définition des modalités d'application des procédures de télétransmission doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'État. Il précisera les effets juridiques de la télétransmission et imposera le respect d'un cahier des charges techniques élaboré par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, aux fins de garantir l'interopérabilité des échanges, leur authenticité et leur traçabilité dans un système sécurisé.

- Transfert d'office de la voirie (article 150)

Cet article qui modifie l'article L.318-3 du code de l'urbanisme appelle un décret d'application pour sa mise en œuvre. En effet, l'article L.318-4 du code de l'urbanisme dispose que les modalités d'application de l'article L.318-3 du même code sont déterminées par décret en Conseil d'État.

D. Autres échéanciers

- Formation professionnelle (article 13)

Il prévoit que le transfert aux régions des compétences donnant lieu à l'organisation et au financement par l'État des actions de formation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) interviendra au plus tard le 31 décembre 2008.

La loi ouvre cependant, pour la période allant du 1^{er} janvier 2005 à la fin de l'année 2008, la possibilité d'un transfert anticipé de compétences et de crédits, région par région. Un tel transfert est conditionné par la signature d'une convention tripartite (État, région, AFPA) définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité de l'AFPA et par l'attribution à la région, à la date d'entrée en vigueur de ladite convention et dans les conditions fixées par l'article 119 de la loi, de ressources équivalentes aux subventions versées par l'État à l'AFPA pour ces actions de formation.

En l'absence de convention, il revient à chaque représentant de l'État dans la région concerné d'arrêter, jusqu'au 31 décembre 2008, le schéma régional des formations de l'AFPA.

- Protection judiciaire de la jeunesse (article 59)

L'article 59 met en place une expérimentation dont le calendrier se déroule comme suit:

Entrée en vigueur de la loi : ouverture de la période de candidatures des départements auprès du garde des sceaux ministre de la justice	1er janvier 2005
Délai pour déposer sa candidature	1 an
Délai du ministre de la justice pour se prononcer sur les candidatures	4 mois après leur dépôt
Phase d'expérimentation	A partir du 01/01/2005 et jusqu'au 31/12/2009
Transmission au Parlement du rapport d'évaluation	A partir du 1er juillet 2009

- Logement social (articles 60 et 61)

Leur mise en œuvre nécessite au préalable l'élaboration et la signature de conventions entre l'État et les collectivités territoriales s'agissant des délégations au maire ou au président de l'EPCI du contingent de réservation préfectoral. De même, la délégation de l'attribution des aides à la pierre sera mise en œuvre dès la signature des conventions avec les EPCI dotés de la compétence habitat et les départements. Elle nécessite également au préalable la création des comités régionaux de l'habitat chargés de donner un avis sur la répartition des crédits.

D'autre part, il s'agira d'attendre la loi de finances pour con-

naître le tableau des dotations notifiées au préfet de région et la répartition intrarégionale effectuée par les préfets. Par ailleurs, des dispositions spéciales sont prises par les EPCI n'ayant pas encore de programme local de l'habitat. Ils peuvent demander à conclure une convention pour un délai de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2006, sous réserve de la mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat.

- Expérimentation en matière d'équipements sanitaires (article 70)

Cet article met en place une expérimentation dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, dont le calendrier se déroule comme suit:

Entrée en vigueur de la loi : ouverture de la période de candidatures des régions	01/01/2005
Publication du décret fixant la liste des régions retenues	01/01/2006
Phase d'expérimentation	A partir du 01/01/2006 et jusqu'au 31/12/2009
Transmission au Parlement du rapport d'évaluation	A partir du 1er juillet 2009

A compter du 1^{er} janvier 2005, chaque région pourra se porter candidate à l'expérimentation auprès de vous. Ces candidatures devront m'être transmises afin que le décret mentionné à l'article 69 puisse fixer la liste des régions dont la candidature est retenue.

NOTA : les dispositions concernant le calendrier et modalités de mise en œuvre de la loi s'agissant des personnels figurent au II A de la présente circulaire.

Annexes

ANNEXE I : MISE EN ŒUVRE DE LA LOI LRL - DÉCRETS

Articles	Objet	Décret en conseil d'État (CE) ou décret simple (S)	Parution avant le 01.01.05
1	Développement économique	CE (plafond des aides)	
3	Tourisme	CE (article L.2231-16 CGCT)	
8	Formation professionnelle	CE (indemnités d'apprentissage)	
18	Routes (II – III)	CE (routes nationales)	X
20 III	Péages sur ouvrage d'art	CE (règles d'institution)	
22	Routes à grande circulation	S (liste)	
22	Routes à grande circulation	CE (procédure)	
26	Routes – Maîtrise d'ouvrage	CE	
28	Aéroports	CE (liste d'État)	X
30	Ports	CE (liste d'État)	X
32	Domaine fluvial	CE (liste d'État)	X
38	STIF	CE (statut)	X
39	STIF	S (concours retraites)	
40	STIF	CE (plans de déplacements urbains)	
43	STIF	CE (en tant que de besoin)	
46	Plans déchets	CE (substitution État)	
52	Formation travailleurs sociaux	S (modalités d'application de l'article et contrôle)	
53	Formation travailleurs sociaux	S (agrèments)	
55	Aides aux étudiants	S (montant des aides)	
61	Aides à la pierre	CE	X
63	Conventions HLM	S et CE	
61	Comité régional de l'habitat	CE	
63	FSL	CE (conditions et ressources)	X
66	Logements des CROUS	CE (convention)	
66	CA du CNOUS et des CROUS	S	
70	Équipements sanitaires	S (régions candidates désignées)	
71	Lutte contre maladies	S (habilitation des établissements)	
72	Moustiques	S (mesures à prendre)	
73	Formation personnels santé	S (autorisations et agrèments)	X
73	Formation personnels santé	S (aide aux étudiants)	X
73	Formation personnels santé	CE (modalités du partage de compétence)	X
73	Formation sages-femmes	S (aides aux étudiants)	
74	Insalubrité	S (liste des communes)	
76	Conseil territorial de l'Éducation	S (composition et fonctionnement)	
82	Transfert des TOS	CE + 1 S	
84	Collèges et lycées d'État	S (établissements agricoles)	
86	EPLÉ expérimentaux	CE	
87	Écoles intercommunales	CE (participation financière des communes)	
90	Transport scolaire	S (consultation des départements)	
94	Écoles marine marchande	CE (administration)	
95	Inventaire	CE (contrôle scientifique et technique)	
97	Patrimoine	CE (liste des biens transférables)	X
99	Gestion des crédits patrimoine	CE (modalités) et S (liste des collectivités)	
101	Enseignement artistique	CE (modalités)	
102	Établissements d'enseignement supérieur	S (habilitation à délivrer des diplômes)	
104 III	Mise à disposition des services	S (convention type)	X
104 VII	Partage définitif des services	CE (modalités)	
109	Situation individuelle des agents	CE (détachement)	
113	Commission CSFPE – CSFPT	CE (modalités)	X
118	CFL – CCEC	CE (modalités)	X
119	Compensation – investissements	CE (modalités)	X
121 I	Compensation crédits ports	CE (modalités)	X
121 II	Compensation patrimoine enseignement artistique	CE (modalités)	X
121 III	Compensation investissements routiers	CE	Inutile?
122	Consultations locales	CE (organisation) S (tarifs des dépenses)	
131	Services hors direction préfet R	CE (liste)	En cours
132	Services hors direction préfet D	CE (liste)	En cours
139	Télétransmission des actes	CE (modalités)	X
150	Transfert d'office, voirie privée	CE	
TOTAL		CE : 40 S : 22	17

ANNEXE II

LISTE DES CONVENTIONS PRÉVUES PAR LA LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES DEVANT ÊTRE CONCLUES PAR LES PRÉFETS

Article de la loi	Domaine	Objet de la convention
Article 11	Formation professionnelle Plan région de développement des formations professionnelles (PRDF)	Conventions annuelles d'application du PRDF consacré aux jeunes signées entre le préfet de région et le président du conseil régional pour les établissements d'enseignement du second degré, les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole et les établissements relevant du ministère chargé des sports. Elles prévoient et classent par ordre prioritaire, en fonction des moyens disponibles, les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale. Ces conventions seront également signées par les autorités académiques.
Article 13	Formation professionnelle Schéma régional des formations et programme d'activité de l'AFPA	Convention tripartite (État, région, AFPA) définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité de l'AFPA. Cette convention est destinée à permettre, pour la période allant du 1er janvier 2005 à la fin de l'année 2008, un transfert anticipé, région par région, des compétences donnant lieu à l'organisation et au financement par l'État des actions de formation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), lequel doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2008.
Article 30	Infrastructures Transfert des ports	Convention (ou à défaut un arrêté du ministre chargé des ports) par port maritime transféré, signée par le préfet et la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert. Elle dresse un diagnostic du port, définit les modalités de transfert et fixe sa date d'entrée en vigueur.
Article 36	Infrastructures Société d'aménagement régional	Convention (ou à défaut un arrêté du ministre chargé de l'agriculture) par société d'aménagement régional, signée par le préfet de région et la région, fixe les modalités du transfert de biens.
Article 56	Action sociale CLIC	Convention pour les CLIC existants ayant fait l'objet d'une habilitation conjointe Etat-département, conclue entre le préfet, le président du conseil général et l'organisme gestionnaire de chaque CLIC afin d'acter les modalités de poursuite de leur activité en tenant compte des financements transférés par l'État au département
Article 59	Protection judiciaire de la jeunesse	Convention passée entre le préfet et le département pour définir les modalités de l'extension de compétences en matière de mise en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire et préciser les moyens qui l'accompagnent en crédits et/ou en personnels
Articles 60 et 61	Logement social- Contingent préfectoral (60) Aides à la pierre (61-I, II) ANRU (61- XIV)	- Convention entre le préfet de département et le maire ou le président de l'EPCI pour la délégation du contingent préfectoral de réservation de logements - Convention entre le préfet et l'EPCI ou le département (ou la collectivité territoriale de Corse) pour la délégation des aides à la pierre - Convention entre le préfet, en qualité de délégué territorial de l'agence nationale pour la rénovation urbaine et les EPCI ou les départements, pour la délégation des crédits affectés à la rénovation urbaine.
Article 63	Convention globale de patrimoine. (63 I)	Convention entre le préfet et les organismes HLM sur leur politique patrimoniale, leurs engagements et le cahier des charges.
Article 71	Santé	Convention préalable conclue entre le préfet et les collectivités territoriales qui souhaiteraient exercer après le 1er janvier 2005 des activités en matière de dépistage des cancers (cette activité est ouverte aux seuls départements), de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le virus de l'immunodéficience humaine et les infections sexuellement transmissibles.
Article 74	Expérimentation en matière d'insalubrité de l'habitat.	Convention entre le préfet et les communes qui en font la demande pour la mise en œuvre, à titre expérimental, des procédures de résorption de l'insalubrité et la lutte contre le saturnisme.
Article 91	Les enseignements Activités communes dans le domaine éducatif et culturel	Conventions qui peuvent être conclues entre le représentant de l'État et les collectivités territoriales en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel et créer, ou gérer ensemble, les moyens et services nécessaires à ces activités.
Article 95	Culture Transferts de la propriété de monuments historiques	Convention conclue entre le préfet et la collectivité territoriale concernée (ou leurs groupement) pour procéder au transfert de propriété de l'immeuble et des objets mobiliers. Elle comprend la liste des immeubles et meubles transférés, transfère les droits et obligations attachés à ces biens et fixe les modalités d'utilisation du monument transféré ainsi que les conditions éventuelles d'ouverture au public et de présentation des objets.
Article 98	Culture Prêts des œuvres d'art des musées nationaux	Convention conclue entre le préfet et la collectivité concernée pour définir les conditions et modalités du prêt.
Article 99	Culture Expérimentation du transfert des crédits affectés à l'entretien des monuments historiques	Convention conclue entre le préfet et la région ou le département fixant le montant des crédits, leur utilisation et les modalités de versement.
Article 101	Culture Enseignements artistiques	Convention conclue entre le préfet et la région ou le département transférant les concours financiers accordés aux communes pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires nationaux de régions.
Article 104	Mise à disposition des services	Convention conclue entre le représentant de l'État et la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert de compétence, fixant la liste des services ou parties de services de l'État mis à disposition pour l'exercice des compétences transférées; cette convention doit être signée dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant la convention type, faute de quoi un arrêté interministériel fixera la liste des services mis à disposition, après avis de la commission nationale de conciliation.
Article 107	Mise à disposition des ouvriers des parcs et ateliers de l'Équipement	Convention entre le représentant de l'État et la collectivité territoriale concernée pour préciser les conditions de cette mise à disposition.
Article 112	Expérimentation et délégation de compétence	Le cas échéant, convention entre le représentant de l'État et la collectivité bénéficiaire pour la mise à disposition des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences faisant l'objet d'une expérimentation ou d'une délégation de compétence.

II - Commentaires des titres V, VI, VII, VIII et X de la loi libertés et responsabilités locales

TITRE V : TRANSFERTS DE SERVICES ET GARANTIES INDIVIDUELLES DES AGENTS

Commentaire de Jacques Bazin, avocat à la cour, cabinet Molas et associés et Valérie Georgeault, directeur de projet – pôle secteur public, cabinet Bernard Brunhes consultants.

Au-delà des questions, voire des difficultés, juridico-techniques que peuvent soulever les articles 104 à 117 du titre V « Transferts de services et garanties individuelles des agents » de la loi N° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le transfert des personnels de l'État, et des établissements publics concernés, vers les collectivités territoriales ou leurs groupements interroge sur le plan social et managérial, tant du point de vue collectif qu'individuel, tant pour l'employeur d'origine, l'État, que pour les futurs employeurs. C'est pourquoi le commentaire ci-dessous présente un commentaire juridique article par article, voire paragraphe par paragraphe pour l'article 104, clé de voûte du titre V, et un commentaire d'ordre plus général, qui relève plutôt de la gestion des ressources humaines et qui pose un certain nombre de questions de nature managériales et sociales.

Chapitre Ier - mises à disposition et transfert des services et des agents

Article 104

« I. - Le présent article s'applique :

1° Aux services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements par la présente loi ;

2° Aux services ou parties de services de l'État mis à disposition des collectivités territoriales pour l'exercice des compétences transférées dans les domaines des ports, des voies d'eau et des routes départementales en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre

les communes, les départements, les régions et l'État et de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, ainsi qu'aux services ou parties de services mis à disposition de la collectivité territoriale de Corse dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 4422-43 du code général des collectivités territoriales pour l'exercice des missions d'exploitation et de gestion des routes nationales.

Toutefois, les parcs de l'équipement mentionnés à l'article 2 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 précitée ne sont pas transférés. Dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement déposera devant le Parlement un rapport sur le fonctionnement et l'évolution de ces parcs. »

Commentaire :

a) Le principe

A l'instar des premières lois de décentralisation, la loi du 13 août 2004 associe étroitement le transfert de compétences nouvelles de l'État aux collectivités locales (soit les collectivités territoriales - régions, départements, communes et leurs groupements) au transfert des moyens (soit concrètement les biens meubles et immeubles, ainsi que les personnels) nécessaires à leur exercice. Cette règle est rappelée au 1°) du § I reproduit ci-avant.

b) Les services de l'équipement

Mais le législateur a souhaité également régler le problème récurrent posé depuis 1983 par la (non) partition de tous les services de l'Équipement (cf. § I 2°). On sait effectivement que dans ces domaines notamment, les premiers transferts de compétence de l'État n'ont pas été suivis des transferts des personnels afférents, en raison des difficultés rencontrées lors du « partage » des services.

La loi du 2 décembre 1992 avait tenté de résoudre cette difficulté en arrêtant les solutions suivantes :

- d'une part, l'activité départementale des DDE sera définie forfaitairement ou par voie de convention ;
- et d'autre part, dans cette dernière hypothèse, la convention pourra prévoir que les moyens humains et matériels consacrés aux dépenses du Département :
 - soit resteront communs à ceux affectés aux missions de l'État et des communes, sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement (article 6) ;

- soit seront individualisés dans des services identifiables au sein des DDE et placés sous l'autorité fonctionnelle du Président du Conseil Général (article 7).

L'article 41 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a complété ce dispositif en prévoyant que les personnels placés sous l'autorité fonctionnelle des Départements pourront choisir de rester dans la fonction publique de l'État ou intégrer la « territoriale ».

La loi du 13 août 2004 vise donc à régler définitivement la question du transfert de ces personnels, en les y intégrant totalement, pour les services non « partagés », ou partiellement pour les autres (publication des décrets de partition définitive (article 104 § VII) et ouverture du droit d'option (article 109)).

Deux autres paragraphes de l'article 104 méritent d'être immédiatement signalés, car ils s'inscrivent dans le droit fil de ces premières dispositions :

- le § V qui précise d'une part, qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, les Départements ne pourront plus demander l'application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 qui leur permettait d'obtenir le « partage » des services des DDE et d'autre part, précise les dispositions applicables pour ceux qui ont déjà effectué le « partage » desdits services ;

- le § VI qui abroge, par voie de conséquence, le droit d'option – devenu inutile – prévu par l'article 41 de la loi du 27 février 2002.

c) L'exclusion (provisoire ?) des parcs de l'équipement

Ce service reste – comme en 1992 – exclu du transfert en raison des particularités de son organisation et du statut de ses personnels (au nombre de 7 100 environ), le Gouvernement ayant uniquement pris l'engagement de déposer un rapport dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi sur le fonctionnement et l'évolution des parcs.

d) Le cas des services concernés par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et à la réparation des dommages et par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant le RMA

Force est en réalité de constater que ce paragraphe décrit de manière incomplète le champ d'application du dispositif de transfert des services et des personnels, l'article 117 de la loi du 13 août 2003 étendant le champ d'application des articles 104 et suivants de cette même loi aux « services et agents de l'État qui participent à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ».

Cette disposition a été introduite dans le projet de loi par l'Assemblée Nationale, en 1^{re} lecture, sur proposition du Gouvernement, afin de réparer une lacune.

Effectivement, ainsi que le rappelle le Sénateur Schosteck dans son Rapport présenté au nom de la Commission des lois en 2^e lecture : « la loi précitée du 30 juillet 2003 prévoyait le transfert de compétence en matière de domaine public fluvial sans organiser pour autant les transferts de services participant à l'exercice de ces compétences. Il semble par conséquent indispensable d'étendre le champ d'application du présent titre du projet de loi aux transferts de services accompagnant les transferts de compétences prévues par cette autre loi » (Rapport n° 369 Tome I).

Quant au personnel mis à disposition des départements depuis le 1^{er} janvier 2004 sur le fondement des dispositions de l'article 42 de la loi précitée du 18 décembre 2003, le législateur a prévu que des décrets arrêteront la partition des services concernés (cf. article 104 § VII) et qu'ils bénéficieront, à titre individuel, des dispositions des articles 109 et 110 (droit d'option pour les fonctionnaires et transferts des non-titulaires de droit public).

« II. - Les services et parties de services mentionnés au I sont transférés selon les modalités prévues aux articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales et celles qui sont définies ci-après.

Seules donnent lieu à compensation financière, après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein susceptibles d'être transférés, les fractions d'emplois ne pouvant donner lieu à transfert.

Dans l'attente de la signature des conventions visées au III ou, à défaut, des arrêtés visés au IV, et à compter de la date de transfert des compétences, le président du conseil régional, le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, le président du conseil général, le président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou le maire donne ses instructions aux chefs des services de l'État en charge des compétences transférées.

Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.

Le Gouvernement présentera à la commission consultative sur l'évaluation des charges prévues à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales un bilan portant sur l'évolution entre 2002 et 2004 des emplois de l'État concernés par les transferts de compétences prévus dans la présente loi. »

Commentaire :

Le dispositif de transfert comprend trois phases distinctes :

- une phase brève « initiale »

• qui commencera à la date fixée pour le transfert des compétences (pour l'essentiel : 1^{er} janvier 2005) ;

• et qui prendra fin à la signature de la convention fixant les services ou parties de services mis à disposition de

la collectivité locale bénéficiant du transfert de compétence, ou de l'arrêté interministériel s'y substituant (cf. § III);

- **une phase «transitoire»** de mise à disposition des services et des personnels, plus longue, qui prendra fin à la date de publication des décrets portant transferts définitifs des services (article 104 § VII);

- et enfin **la période «finale»**, où les collectivités locales reprendront à leur compte les contrats des agents contractuels et pourront intégrer les fonctionnaires de l'État qui le souhaitent, les autres étant placés en position de détachement (articles 109 et 110).

Non sans imprécision, ce paragraphe apporte des précisions sur les deux premières phases.

a) La période «initiale»

Le législateur a apporté très peu de précision sur les droits et obligations des deux personnes publiques concernées durant cette phase.

Il est simplement indiqué, au troisième alinéa du § II de l'article 104, qu'à compter de la date de transfert des compétences et dans l'attente de la signature des conventions ou des arrêtés rendant effective la «mise à disposition» des services et parties de services, le chef de l'exécutif local donnera ses instructions aux chefs de services de l'État en charge des compétences transférées. Toutefois, en pratique, il est probable que les exécutifs locaux rencontreront certaines difficultés à mettre en œuvre cette compétence et il est à espérer que cette «phase» sera la plus brève possible.

De même, le premier alinéa du § II de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 dispose que pour les «biens» affectés aux dits services, il sera fait application des articles L. 1321-1 à 1321-8 du Code Général des Collectivités Territoriales (soit le dispositif mis en place par les premières lois de décentralisation).

A priori, ces dispositions seront applicables à la date fixée par la loi pour le transfert des compétences même si, ici encore, on peut s'interroger sur la «faisabilité» de cette mesure.

Il aurait sans doute été préférable de lier le transfert des compétences à la date de la signature des conventions de mise à disposition, cette première phase ne pouvant – à notre sens – que générer des difficultés juridiques inutiles en terme de responsabilité notamment, et de compétence.

b) La préparation des opérations de transferts

Le projet de loi présenté par le Gouvernement ne comportait aucune «garantie» pour les collectivités locales bénéficiant de transfert de compétences, sur le nombre des personnels qui seraient mis à leur disposition puis transférés.

Aussi, en 1^{re} lecture, le Sénat a ajouté une précision aux termes de laquelle les effectifs transférés aux collectivités

locales, au 31 décembre 2004, ne pourront être inférieurs à ceux constatés le 31 décembre 2002. Cette disposition vise, comme le rappelle le Député Daubresse: «à éviter que les restructurations des services de l'État qui seraient intervenues entre l'annonce de l'acte II de la décentralisation et l'entrée en vigueur de la loi... ne se traduisent par un nombre réduit d'agents transférés» (Rapport n° 1435 tome I – 1^{re} partie).

L'Assemblée Nationale a considéré que compte tenu de l'échelonnement des transferts, il serait préférable de prévoir une date de référence évolutive (le «31 décembre de l'année précédant le transfert»). C'est cette rédaction qui a été, en définitive, retenue.

Dans le même sens, en 1^{re} lecture, les sénateurs ont introduit une compensation financière au profit des collectivités locales pour les fractions d'emplois non transférés. L'Assemblée Nationale a tenu compte de cette demande, en modifiant toutefois l'amendement adopté par le Sénat. Elle a en effet considéré qu'il suffira «qu'un agent consacre moins d'un dixième de son temps à traiter de questions qui relèvent de l'État pour que son transfert ne soit pas effectué. Certes, la collectivité territoriale recevra, en contrepartie, une compensation financière. Mais cette dernière risque de servir à recruter du personnel et donc de créer des doublons, contraires à l'esprit d'une décentralisation soucieuse des deniers publics». Aussi, il a été décidé que seuls pourraient donner lieu à compensation financière, après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein les fractions d'emplois ne pouvant donner lieu à transfert. «Ainsi, l'État sera incité à réorganiser ses services en fonction des transferts à venir» (AN Rapport Daubresse n° 1435 Tome I – 1^{re} partie).

Cette disposition ne devrait pas manquer de nourrir les discussions entre les Préfets et les exécutifs locaux lors des négociations des conventions de mise à disposition (ci-dessous).

«III. - Dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant une convention type, une ou plusieurs conventions, conclues entre le représentant de l'État et, selon le cas, le président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, le président du conseil général, le président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou le maire constatent la liste des services ou parties de services qui sont, pour l'exercice de leurs missions, mis à disposition de la collectivité ou du groupement de collectivités bénéficiaires du transfert de compétences en application de la présente loi. Ces services ou parties de services sont placés sous l'autorité, selon le cas, du président du conseil régional ou du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, du président du conseil général, du président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou du maire, sous réserve des dispositions de l'article L. 421-23 du code de l'éducation

et des cas où un partage de l'autorité est organisé, par la convention, à titre temporaire.

Cette convention peut adapter les clauses de la convention type en fonction de situations particulières.

Pour les compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements postérieurement à la publication du décret approuvant une convention type, le délai de trois mois court à compter de la date du transfert de la compétence.»

Commentaire :

Un décret en Conseil d'État doit approuver une convention type de mise à disposition des services ou parties de service transférés, après avis de la commission commune du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale créée par l'article 113.

Une fois ce décret publié, les Préfets et les collectivités locales concernées disposeront d'un délai de trois mois pour signer les conventions « locales » arrêtant la liste des services ou parties de service mis à la disposition de ces dernières, après avis des comités techniques paritaires locaux (article 114, 2^e alinéa).

Pour les compétences transférées postérieurement à la date de la publication du décret mentionné ci-avant (cf. p. ex. : aménagement, entretien et gestion des aéroports (article 28) ; gestion et paiement des fonds structurels européens (article 44...), le délai de trois mois ne courra pas à compter de la publication du décret en Conseil d'État approuvant la convention type, mais à compter de la date du transfert de compétence.

Il sera possible « d'adapter » les clauses de la convention type, pour tenir compte de « situations particulières ». Aucune précision n'a cependant été apportée sur les « situations particulières » pouvant donner lieu à adaptation(s), ni sur le contenu de ces dernières.

Enfin, le législateur a précisé qu'une fois la convention « locale » ou l'arrêté interministériel prévu par le § IV ci-après signé, les services et parties de service transférés seront placés sous l'autorité de l'autorité territoriale compétente, sauf dans deux cas :

- pour les agents de l'État affectés dans un établissement public local d'enseignement qui sont placés sous l'autorité du chef d'établissement (article L. 421-23 Code de l'enseignement) ;
- lorsque la convention « locale » prévoit un partage de l'autorité, étant précisé cependant que ce partage ne pourra être que « temporaire » (cf. article 105), sans qu'il soit nécessaire de relever que cette notion est juridiquement peu précise.

IV. - A défaut de convention passée dans le délai de trois mois précité, la liste des services ou parties de services mis à disposition est établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéres-

sé, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation, placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et comprenant un nombre égal de représentants de l'État et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements.

Commentaire :

A défaut d'accord entre l'État et la collectivité locale concernée dans le délai de trois mois prévu par le paragraphe précédent, il appartiendra au Gouvernement d'arrêter la liste des services ou parties de service mis à disposition de la collectivité locale concernée, après avis des comités techniques paritaires locaux intéressés (article 114, 2^e alinéa).

A la demande du Sénat, il a été prévu que l'arrêté interministériel ne puisse être adopté qu'après consultation d'une commission nationale de conciliation composée d'un nombre égal de représentants de l'État et des collectivités locales.

V. - Les dispositions du III et du IV ne s'appliquent pas aux services ou parties de services déjà mis à disposition du département et placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général en application de l'article 7 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 précitée. A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les départements ne peuvent plus demander la mise en œuvre de cet article.

Commentaire :

Effectivement, lorsqu'un Département a conclu une convention de mise à disposition des services de l'équipement et obtenu la délimitation des services ou parties de service placés sous l'autorité fonctionnelle de son Président, sur le fondement de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, les § III et IV du présent article sont inutiles. En revanche, les autres dispositions seront applicables (cf. § I).

VI. - L'article 41 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est abrogé.

Commentaire :

Cf. commentaires des § I (b) et V.

VII. - Des décrets en Conseil d'État fixent les modalités de transferts définitifs des services ou parties de services mentionnés au I et de ceux exerçant les compétences transférées au département par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Commentaire :

Pour le Député Daubresse, « cette procédure apparaît comme novatrice. En effet, si les premières lois de décentra-

lisation avaient prévu une mise à disposition transitoire des services de l'État en prélude à un transfert définitif, ce dernier n'est pas toujours intervenu. La lenteur de la définition de la partition des services déconcentrés de l'État, le relativement faible nombre des personnes travaillant dans les services rattachés aux collectivités territoriales lorsque cette partition s'est réalisée et les difficultés liées au droit d'option des agents se sont souvent traduites par la pérennisation du dispositif de mise à disposition globale» (Rapport n° 1435 tome I – 1^{er} partie).

Leur importance mérite en tout état de cause d'être soulignée, car ce sont ces décrets qui fixeront la date d'ouverture du droit d'option prévu par l'article 109 et du transfert des contrats des agents non titulaires de droit public.

L'article 114, 1^{er} alinéa, de la loi du 13 août 2004 prévoit que ces décrets seront soumis aux avis des comités techniques paritaires ministériels intéressés.

Article 105

«Les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics affectés à des services ou parties de services mis, en application des conventions ou des arrêtés mentionnés à l'article 104, à la disposition d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités sont de plein droit mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président du conseil régional ou du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, du président du conseil général, du président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, et sous réserve des dispositions de l'article L. 421-23 du code de l'éducation, sous son autorité.»

Commentaire :

Si l'article 104 vise la mise à disposition des collectivités locales des services et parties de services de l'État nécessaires à leur exercice, l'article 105 prévoit quant à lui la « mise à disposition » des agents affectés au sein de ces mêmes services et parties de service.

Même si la terminologie juridique est source de confusion, il importe de noter que la convention fixe la « partition » des services – ou parties de service – et emporte la « mise à disposition » individuelle des agents. Précisons également que durant cette phase « transitoire » tous les agents de l'État sont concernés, quel que soit leur statut (fonctionnaires, contractuels de droit public ou privé).

Les modalités de la mise à disposition des fonctionnaires ne devraient pas soulever de difficultés particulières, celles-ci étant fixées par les articles 41 et suivants de la loi du 11 janvier 1984 et le décret pris pour leur application n° 85-986 du 16 septembre 1985. Ainsi, à titre d'exemple, le pouvoir de notation appartiendra à l'administration d'origine, au vu d'un rapport sur la manière de servir établi par l'exécutif de l'autorité d'accueil.

Peuvent cependant être mentionnées deux « spécificités » de la mise à disposition prévue par l'article 105 :

- d'une part, le fait que le consentement du fonctionnaire ne soit pas requis, sa mise à disposition étant « de droit » ;

- et d'autre part, la durée de sa mise à disposition qui pourra – éventuellement – dépasser la limite de trois ans prévue par les dispositions statutaires mentionnées ci-avant.

En revanche, même si Monsieur Daubresse a fait état de « nombreux précédents » (cf. Rapport AN n° 1435 tome I – 1^{re} partie), force est de constater qu'il n'existe aucun texte législatif ou réglementaire fixant les modalités de la mise à disposition des agents non titulaires. Il n'aurait pas été inutile de prévoir un décret afin de compenser cette lacune, même si l'on peut estimer qu'en cas de contentieux, le juge administratif devrait s'inspirer des règles applicables aux fonctionnaires.

Une remarque identique peut être formulée, a fortiori, en ce qui concerne les agents de droit privé (régis par le Code du travail).

Pour mémoire, il sera une nouvelle fois rappelé que les agents de l'État affectés dans les établissements locaux d'enseignement resteront quant à eux sous l'autorité hiérarchique du chef d'établissement, conformément à l'article L. 421-23 du Code de l'éducation.

A titre d'information, il ne semble pas inutile de relever que dans son projet de loi initial, le Gouvernement prévoyait que les agents ne seraient mis à disposition des collectivités locales concernées que lorsque son service ou sa partie de service est « entièrement » mis à la disposition de la collectivité d'accueil en application de l'article 104, restriction qui a été supprimée par les parlementaires : « Tel que rédigé, l'article 78 limite considérablement la possibilité, pour les collectivités territoriales, de bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires de l'État pour les nouvelles compétences qu'elles vont exercer. En effet, dans l'état du projet de loi, il suffira qu'une partie des services auxquels appartiennent ces fonctionnaires ne soit pas entièrement mise à la disposition de la collectivité pour que les agents qui y appartiennent ne soient pas mis à la disposition des collectivités, ce qui risque d'encourager la création de doublons. Pour éviter cette dérive, il conviendrait d'élargir les possibilités de mise à disposition d'agents de l'État » (Rapport AN précité).

Comme pour les EPCI avec les transferts des villes vers les communautés, ce sont des « services ou parties de services » qui sont transférés par la présente loi, et placés sous l'autorité du nouvel exécutif compétent (sauf cas particuliers liés aux articles L 421-23 du Code de l'Éducation et des cas de partage d'autorité)... et non des agents. C'est ce transfert de compétences qui entraîne de plein droit et « automatiquement » la mise à disposition, à titre individuel, des agents afférents, c'est-à-dire affectés aux services ou parties de services concernés.

En premier lieu, il convient de souligner que les agents (fonctionnaires ou non titulaires) de l'État concernés par les transferts bénéficieront, à juste titre, et dans le respect du principe de parité entre les trois Fonctions Publiques et d'égalité, d'un certain nombre de garanties, comme par exemple :

- l'intégration de plein droit dans les cadres d'emplois de la Territoriale si les agents de l'État en font la demande expresse dans le délai prévu pour la levée du droit d'option (2 ans),
 - la reprise en l'état des contrats en cours des agents non titulaires,
 - le maintien et la reprise du bénéfice des services actifs des agents de l'État, après leur intégration dans la FPT.
- Mais c'est au niveau de la gestion quotidienne, individuelle et collective, que les « nouveaux employeurs » vont se trouver confronter à quelques difficultés pratiques que les Directions des Ressources Humaines (DRH) devront anticiper et que l'encadrement, notamment de proximité, devra gérer avec l'aide de la DRH.

Tout d'abord, durant la période de 2 ans du droit d'option, il va y avoir cohabitation entre des agents État mis à disposition et les agents des collectivités d'accueil. Or, le régime de la mise à disposition peut être considéré comme « bancal » du point de vue social et managérial, puisque dans une même équipe, ou du moins dans une même direction, peuvent cohabiter des agents de statut, de temps de travail, de rémunération (le fonctionnaire continue à percevoir la rémunération liée à l'emploi occupé dans son administration d'origine) et de déroulement de carrière différents. De plus, la notation – évaluation reste juridiquement aux mains de l'administration d'origine (« non-transfert » du pouvoir de notation) et ce n'est pas le rapport sur la manière de servir transmis par la collectivité d'accueil qui remplacera un véritable entretien d'évaluation annuel avec le supérieur hiérarchique direct... Devra-t-on organiser des réunions tripartites (l'agent, l'encadrant dans l'institution d'accueil et le responsable administratif dans celle d'origine, qui signera la fiche de notation) ? Même si le principe de parité est garanti, et respecté, la pratique de l'évaluation – notation varie d'une collectivité à l'autre et entre l'État et les collectivités territoriales : certains séparent évaluation et notation, d'autres ont défini des critères d'évaluation sur la base des responsabilités réellement exercées, de grilles fonctionnelles des emplois, ou encore de l'atteinte d'objectifs collectifs et/ou individuels... Certains font plus ou moins le lien entre « mérite et notation », entre « mérite et rémunération », via le régime indemnitaire. Sans développer davantage, l'on voit ici que les encadrants, les Directions des Ressources Humaines auront à résoudre un certain nombre de questions relevant autant de la gestion stratégique que de la gestion quotidienne des ressources humaines, tant au niveau individuel que collectif.

Article 106

« Les agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics mentionnés à l'article 105 de la présente loi qui remplissent les conditions énoncées aux articles 1er et 2 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale conservent le bénéfice des dispositions prévues par ces articles.

Ils sont mis à disposition jusqu'au terme de leur contrat et, au plus tard, jusqu'à la date d'entrée en vigueur des décrets prévus au VII de l'article 104 de la présente loi. Toutefois, les agents reçus aux concours ou examens organisés en application des articles 1er et 2 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 précitée demeurent mis à disposition jusqu'à la date de leur nomination en qualité de fonctionnaire.

S'ils sont titularisés dans la fonction publique de l'État et affectés à un service transféré en vertu de la présente loi à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, ces agents bénéficient des dispositions des articles 109 et 111 de la présente loi. Le délai de deux ans prévu audit article 109 court à compter de la date de leur titularisation lorsqu'elle est postérieure à la date d'entrée en vigueur des décrets prévus au VII de l'article 104 de la présente loi.

La durée des services accomplis par les intéressés mis à disposition par la présente loi est retenue pour la détermination des conditions d'ancienneté. »

Commentaire :

Comme le rappelle le Sénateur Schosteck, cet article « vise à adapter le dispositif de mise à disposition des personnels transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements à la situation des agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics pouvant bénéficier d'une titularisation » dans le cadre de la loi « Sapin » du 3 janvier 2001 (Sénat Rapport n° 31 tome I).

Ces agents conservent leur droit à se présenter aux concours réservés ou aux examens organisés en application de cette loi pour la fonction publique de l'État même si, entre-temps, ils sont mis à disposition d'une collectivité locale dans le cadre de la loi du 13 août 2004.

Sans entrer trop avant dans le détail de ce texte, deux alternatives principales ont été envisagées par le législateur :

- si l'agent ne se présente pas, ou ne réussit pas son examen ou le concours réservé, son contrat prendra alors fin à la date d'échéance de son contrat, et au plus tard à la date d'entrée en vigueur des décrets portant transfert définitif des services. Il est à cet égard possible de s'interroger, dans ce dernier cas, sur le point de savoir comment cette « fin » de contrat sera analysée (licenciement ou fin de contrat?) ;

- Soit l'agent peut intégrer la Fonction Publique d'État. Dans ce cas de figure, l'agent bénéficiera en particulier du

droit d'option prévu par l'article 109 de la loi du 13 août 2004 entre son détachement ou son intégration dans la fonction publique territoriale.

Il aurait sans aucun doute été bienvenu que les collectivités locales disposent d'un « droit de regard » plus soutenu sur les mesures d'intégration qui seront prises par l'État d'ici le 4 janvier 2006, dès lors qu'elles concernent des agents qui leur seront transférés. En tout état de cause, force est de constater que cet article n'a pas suscité d'importants débats au sein des deux Chambres.

Article 107

« Les agents admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928 et qui participent à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales par les dispositions des articles 28, 30 et 32 de la présente loi et par celles des lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée et n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée sont mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, de la région, du département, de la commune ou du groupement de collectivités. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité. »

Une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales précise les modalités de cette mise à disposition. »

Commentaire :

Cet article a été introduit à l'initiative du Sénateur Jean-Jacques Hyst, en 2^e lecture.

Il vise à intégrer « dans le mécanisme de mise à disposition des collectivités territoriales pour les nouvelles compétences qu'elles exercent le cas, jusqu'alors exclu, des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928 et régis par le décret n° 65-382 du 21 mai 1965 (AN Rapport Alain Gest n° 1733).

La spécificité du statut de ces agents qui ne sont ni des fonctionnaires, ni des agents non titulaires, exigeait une disposition particulière. Les modalités de la disposition de ces personnels seront précisées par une convention, qui devra tenir compte – en tout état de cause – de la dernière phrase du premier alinéa de cet article : « Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité ».

Article 108

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 2 octobre de chaque année, et jusqu'à l'année suivant l'expiration du délai mentionné au I de l'article 109 un rapport évaluant les conséquences de l'intégration dans la fonction publique territoriale des personnels transférés au titre de la présente loi sur l'équilibre du régime de retraite de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. »

Commentaire :

Cet article a été introduit par l'Assemblée Nationale en 1^{re} lecture, avec l'avis favorable du Gouvernement. Il ressort des travaux parlementaires que selon une première étude réalisée par le Gouvernement avec la Caisse des Dépôts et des Consignations, même dans l'hypothèse la moins favorable, les comptes de la CNRACL ne seraient pas bouleversés par l'intégration dans la « territoriale » des 130 000 fonctionnaires de l'État concernés par la présente loi

Chapitre II - Situation individuelle des agents

Article 109

« I. - Dans le délai de deux ans à compter de la date de publication des décrets en Conseil d'État fixant les transferts définitifs des services, les fonctionnaires de l'État exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État. »

II. - Les fonctionnaires de l'État ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables à ce cadre d'emplois. Les services effectifs accomplis par les intéressés dans leur corps d'origine sont assimilés à des services accomplis dans ce cadre d'emplois. »

III. - Les fonctionnaires de l'État ayant opté pour le maintien de leur statut sont placés en position de détachement auprès de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales dont relève désormais leur service. »

Par dérogation à la section II du chapitre V de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, ces détachements sont sans limitation de durée. L'autorité territoriale exerce le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires ainsi détachés. Elle informe l'administration gestionnaire de leur corps d'origine des sanctions prononcées. »

Lorsque les fonctionnaires détachés sont placés, sur leur demande, dans une position statutaire dont le bénéfice est de droit, le détachement est suspendu. »

Les fonctionnaires détachés sans limitation de durée peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale. »

Les fonctionnaires qui, à l'expiration du délai mentionné au I du présent article, n'ont pas fait usage du droit d'option mentionné à ce paragraphe sont placés en position de détachement sans limitation de durée. »

Les dispositions de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ne sont pas applicables à la nomination des fonctionnaires mentionnés au I du présent article à des emplois des services ou parties de services »

transférés en application de la présente loi à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales.

IV. - Les dispositions des I à III sont applicables aux fonctionnaires de l'État mis à disposition du département en application de l'article 42 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Commentaire :

a) Sous réserve du § IV, d'une modification relative à la portée du décret d'application annoncé et d'un amendement rédactionnel, l'article 109 a été adopté par le Parlement dans la rédaction proposée par le Gouvernement dans son projet de loi.

Il en résulte concrètement que les fonctionnaires de l'État « transférés » pourront choisir de conserver cette qualité, ou intégrer - de manière définitive - la fonction publique territoriale. Ce droit d'option sera ouvert pendant une période de deux ans à compter de la publication des décrets visés au § VII de l'article 104, soit ceux fixant la partition définitive des services transférés.

Le cas échéant, leur intégration dans la fonction publique territoriale s'effectuera dans les conditions prévues par le décret portant statut du cadre d'emplois concerné. Il est précisé que les services accomplis par les fonctionnaires de l'État dans leur corps d'origine seront conservés. Cette intégration étant « automatique », le législateur a dû exclure l'application de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la déclaration de vacance.

Il appartiendra toutefois aux collectivités locales concernées de créer les emplois correspondants.

Lorsque le fonctionnaire opte pour son maintien dans la fonction publique d'État, il sera placé en position de détachement, dans les conditions fixées par articles 45 à 48 de la loi du 11 janvier 1984 et des articles 14 à 39 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 pris pour leur application, à l'exception du pouvoir disciplinaire qui est confié à l'autorité territoriale de la collectivité d'accueil. Il importe de souligner que le détachement autorise l'agent à demander sa réintégration au sein des services de l'État, dans les conditions de droit commun prévues en particulier par le décret du 16 septembre 1985 (concrètement, sa réintégration effective est subordonnée à l'existence d'un poste vacant).

Ce détachement est suspendu lorsque le fonctionnaire est placé dans une position statutaire dont le bénéfice est de droit (cf. par exemple : congé parental ou de présence parentale).

Il est également précisé que l'absence de choix au terme du délai de deux ans conduit à ce que le fonctionnaire soit, de droit, placé en position de détachement « pour une durée indéterminée ».

Il ne perd pas pour autant toute possibilité d'intégration au sein de la fonction publique territoriale, le 5^e alinéa du § III de l'article 109 disposant que : « Les fonctionnaires détachés sans limitation de durée peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale ».

Force est cependant de constater que cette intégration ne se fera que si la collectivité d'accueil l'accepte (en ce sens : Sénat Rapport Schosteck n° 31 Tome I), alors qu'elle est « de droit » si l'option est levée dans le délai.

Il est possible à ce stade d'identifier une imprécision dans la rédaction de cet article.

Effectivement, la lettre de l'article 109 pourrait laisser penser que le « détachement sans limitation de durée » est réservé aux fonctionnaires qui n'ont pas choisi, dans le délai de deux ans mentionné ci-avant, l'une des deux options qui leur sont proposées.

Cela signifierait donc les autres « détachés », soit ceux qui ont expressément opté pour le maintien au sein de la fonction publique de l'État dans le délai de deux ans, sont régis uniquement par les règles de droit commun afférentes à cette position et notamment :

- une durée limitée à cinq ans ;

- la nécessité d'obtenir le consentement des trois parties concernées lors du renouvellement (État, Collectivité locale et agent).

En d'autres termes, une collectivité locale pourrait s'opposer au renouvellement de ces agents.

En réalité, cette interprétation est à exclure, les travaux préparatoires de la loi du 13 août 2004 ayant à plusieurs reprises insisté sur le fait que tous les détachements visés par l'article 109 devaient être considérés « sans durée déterminée ». Ainsi, dans son Rapport précité, le Sénateur Schosteck précise que :

« Le fonctionnaire de l'État exerçant son droit d'option peut également choisir de conserver son statut antérieur. Dans ce cas, il est mis en position de détachement, sans limitation de durée, auprès de la collectivité territoriale dont relève désormais le service dans lequel il exerce sa fonction » (cf. également, Projet de loi Exposé des motifs ; AN Rapport Daubresse n° 1435 tome I - 1^{re} partie).

b) Le § IV a un objet plus limité, puisqu'il précise uniquement que ce droit d'option est également ouvert aux fonctionnaires de l'État actuellement mis à la disposition des Départements en vertu de l'article 42 de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant le revenu minimum d'activité (cf. commentaire sous Article 104 § I).

Des questions similaires ou approchantes à celles relevées précédemment (cf. commentaire de l'article 105) se poseront donc aussi pour les agents qui auront choisi de

rester sous le régime de la Fonction Publique d'État, avec le détachement sans limitation de durée. Là aussi il y aura cohabitation dans une même direction, dans une même équipe (ceux qui auront choisi la FPT / ceux qui resteront FPE alors qu'auparavant ils étaient sur un pied de stricte égalité) entre des agents qui continueront à bénéficier de leurs droits d'origine (avancement, retraite...) et les autres. Qu'en sera-t-il, par exemple, de l'application du droit commun (décret du 13 janvier 1986)? Les collectivités d'accueil ou leurs groupements devront-elles, de manière isolée ou au niveau de la Fonction Publique Territoriale (via le Conseil supérieur, le CNFPT, les Centres de Gestion) organiser et structurer des modalités de gestion de carrière « parallèle » ou assimilable, avec des « tables de concordance » entre la FPE et la FPT, pour garantir l'équité, la cohérence, la transparence et la justice au sein d'une équipe où 2 agents de régimes différents pourront exercer exactement les mêmes fonctions, sous une même autorité?

Ensuite, l'exercice du droit d'option au cours de la période de 2 ans, mais aussi et surtout ensuite, peut poser des difficultés. Ainsi, ce n'est qu'à partir de la promulgation des décrets en Conseil d'État fixant les transferts définitifs des services que le droit d'option des agents démarre : chaque agent aura donc 2 ans pour choisir entre le passage à la Fonction Publique Territoriale –FPT– (intégration de plein droit) ou le détachement (dans ce cas sans limitation de durée avec maintien du lien statutaire avec la Fonction Publique d'État - FPE, le Ministère et le corps d'origine). Si un agent ne lève pas son droit d'option au bout des 2 ans, alors il sera mis d'office en détachement. A tout moment après ces 2 ans, il pourra demander son intégration dans la FPT, mais la collectivité d'accueil ne pourra l'intégrer que si elle a un poste à lui proposer, c'est-à-dire un poste ouvert budgétairement et non pourvu, à défaut un poste devra être créé, à condition que le besoin soit réel.

Dès le 1^{er} janvier 2005, pendant toute la durée du droit d'option, mais aussi ensuite, il est donc primordial que les collectivités territoriales ou leurs groupements « aident » les agents concernés à choisir entre la Fonction Publique d'État et la Fonction Publique Territoriale... Pour ce faire, il convient de les informer sur les avantages et inconvénients, les similitudes et les différences entre les deux « régimes » ou statuts du point de vue de la gestion de leurs carrières, des politiques de rémunération, des dispositifs de protection sociale, des niveaux des pensions et retraites, des avantages sociaux...

Article 110

« A la date d'entrée en vigueur des décrets en Conseil d'État fixant les transferts définitifs des services ou parties de services auxquels ils sont affectés, les agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics deviennent agents non titulaires de droit public de la fon-

ction publique territoriale. Ils conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire de droit public de l'État et de ses établissements publics sont assimilés à des services accomplis dans la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales d'accueil.

Les agents dont le contrat arrive à échéance avant la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État fixant le transfert définitif des services peuvent être recrutés en qualité d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Les dispositions de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, en ce qu'elles déterminent les conditions de recrutement des agents non titulaires, et de l'article 41 de ladite loi ne sont pas applicables au recrutement des agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics à des emplois des services ou parties de services transférés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales en application de la présente loi.

Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de l'État mis à disposition du département en application de l'article 42 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 précitée. »

Commentaire :

Cet article porte sur le transfert « définitif » des agents contractuels de l'État et de ses établissements publics concernés par la loi du 13 août 2004 (qui doit donc être distingué de leur mise à disposition « transitoire » réglée par les articles 104 et 105).

Il sera relevé que seuls sont concernés les agents « de droit public », à l'exclusion des contrats de droit privé (emplois aidés, « berkanien » ayant opté pour le maintien de leur contrat de droit privé...) qui étaient en revanche visés par la mise à disposition. Sur ce dernier point, il peut être mentionné que le Sénat avait souhaité que ces derniers soient transférés dans les mêmes conditions que celles applicables aux agents « de droit public », dès lors qu'ils répondent à la satisfaction d'un besoin permanent. Cette proposition, qui concernait essentiellement les CES et CEC travaillant à titre principal dans les établissements scolaires, n'a donc finalement pas été retenue, à la demande du Gouvernement.

Le « transfert » de leur contrat sera effectif à la date d'entrée en vigueur du décret fixant le transfert définitif de leur service.

Ce changement d'employeur étant « automatique », les intéressés n'auront pas la possibilité de s'y opposer. Ils ne bénéficient donc pas d'un droit d'option à l'instar des fonctionnaires. Certes, un agent contractuel pourrait refuser son transfert, mais cette décision sera analysée comme une démission. En revanche, ceux-ci garderont l'ancienneté acquise avant leur changement d'employeur,

ainsi que le «bénéfice des stipulations de leur contrat» (rémunération, durée...).

Cette rédaction très générale ne devrait pas manquer de soulever des difficultés pratiques pour les agents originaires d'établissements publics de l'État ayant adopté un «statut» pour l'ensemble de leur personnel contractuel (cf. p. ex.: Centre des Monuments Nationaux, cf. article 97 de la loi du 13 août 2004).

Effectivement, la question devrait rapidement être posée de savoir si les personnels transférés conserveront le bénéfice de ce «statut» au sein de leur nouvel employeur.

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 110 précise que «les agents dont le contrat arrive à échéance avant la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État fixant le transfert définitif des services peuvent être recrutés en qualité d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale». Cette rédaction laisse en réalité une totale liberté aux collectivités locales qui pourront soit recruter ces agents sur des contrats d'une durée maximale de trois ans, soit refuser de renouveler leur contrat.

Enfin, en dernier lieu, signalons qu'à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement tendant à prévoir que les agents non titulaires de l'État mis à disposition des Départements en vertu de la loi précitée du 18 décembre 2003 «RMI-RMA» bénéficieront des mêmes dispositions.

Ainsi, l'intégration «complète» dans la Fonction Publique Territoriale, par choix des agents de l'État, pose elle aussi un certain nombre d'interrogations. Dès la levée du droit d'option (fin de la période de mise à disposition de plein droit), il s'agira :

- De trouver le cadre d'emploi qui convient pour accueillir les «anciens» fonctionnaires d'État... Qu'en sera-t-il par exemple pour les TOS, avec la création ou non d'un cadre d'emploi spécifique?
- De régler les problèmes de retraite: services actifs, gestion administrative...
- De permettre le maintien de la rémunération globale, en vérifiant la concordance des grilles indiciaires, de la NBI, des régimes indemnitaires, qui comportent des primes de nature et de montant forts différents selon les corps et Ministères d'origine, sans compter les disparités existantes actuellement entre collectivités territoriales... Bien entendu, la question des rémunérations est cruciale du point de vue individuel, mais aussi du point de vue de l'institution d'accueil qui devra anticiper ses contraintes et marges de manœuvre financières, l'impact d'une éventuelle remise à niveau, voire d'un alignement par le haut...
- D'évaluer l'incidence de l'intégration dans la FPT sur la carrière des agents de l'État faisant l'objet des transferts, mais aussi l'incidence des intégrations sur les agents de la collectivité.
- De traiter le problème spécifique des cadres et plus généralement des corps à faible effectif et forte mobilité.

Article 111

«Les fonctionnaires de l'État mentionnés à l'article 109 de la présente loi et appartenant à un corps classé en catégorie active au sens du 1° du I de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite conservent, à titre personnel, le bénéfice des avantages qui en découlent. Ils peuvent, si besoin est, compléter la durée de service en vue de remplir la condition de quinze ans exigée par les dispositions qui leur sont applicables au titre du régime de pension dont ils relèvent dès lors qu'ils exercent dans la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales d'accueil des fonctions ayant, par leur contenu, la même nature que celles qu'ils exerçaient antérieurement au service de l'État.»

Commentaire :

Selon l'Exposé des motifs du projet de loi :

«Cet article a pour objet de permettre aux fonctionnaires qui bénéficieraient au titre de leur emploi dans les services de l'État d'un classement en catégorie active de conserver les avantages résultant de ce classement lors de leur transfert dans la collectivité, quelle que soit la position occupée (mise à disposition, détachement, activité après intégration). /. Les personnels qui justifieraient déjà de quinze ans de services actifs se verront maintenir les droits inhérents à cette situation. /. Ceux qui, au même moment, ne rempliraient pas cette condition auront la possibilité de parfaire la durée dès lors qu'ils exercent dans la collectivité d'accueil des fonctions de même nature que celles qu'ils exerçaient dans les services de l'État».

Il sera simplement ajouté, pour mémoire, que l'article 24 1°) du Code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit que la liquidation de la pension de retraite d'un fonctionnaire civil de l'État peut intervenir par anticipation si l'intéressé a 55 ans et accompli au moins 15 ans de service dans des emplois classés dans la catégorie active, soit ceux présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles.

Cet article a pour objet de faciliter le transfert des personnels, Monsieur Daubresse précisant que : «le maintien de ce «bonus» pour les agents de l'État transférés, en détachement ou intégrant la fonction publique territoriale constitue une garantie importante de la conservation des droits acquis. Sans cette précision, les agents de l'État auraient perdu, comme c'est le cas dans le droit commun, le bénéfice des services actifs accomplis au sein de la fonction publique d'État lors de leur intégration ou de leur détachement dans la fonction publique territoriale. Il n'aurait pas non plus été possible de compléter la condition de quinze ans de services requise après intégration ou détachement» (Rapport n° 1435 Tome I – 1^{re} partie). En conclusion au commentaire des articles 104 à 111, et au-delà des interrogations «techniques» que leur rédaction peut soulever, d'autres aspects sont aussi à envisager du point de vue du transfert des personnels, même s'ils

sont plutôt d'ordre managérial ou social, questions que la présente loi ne peut formaliser et régler. En effet, et quels que soient les transferts de compétences considérés, tous induisent d'intégrer de nouveaux personnels qui exercent des métiers en grande partie « inconnus » dans les Régions et Départements. L'intégration de ces personnels n'est donc pas sans conséquence sur les modes de management et surtout sur l'ensemble du dispositif RH (de la gestion administrative aux relations sociales).

Tout d'abord, les Directions des Ressources Humaines des collectivités d'accueil doivent avoir à l'esprit, et anticiper, la modification du paysage social et des rapports de force syndicaux internes. La représentativité des principales organisations syndicales n'est pas la même selon que l'on est à l'Éducation Nationale, à l'Équipement ou dans une Région ou un Département. L'évolution de la structure sociale des effectifs des Régions surtout, mais aussi des Départements, entraînera sûrement une « refondation » du paysage syndical et des jeux d'acteurs au sein des collectivités d'accueil. D'autre part, l'augmentation sans précédent des effectifs¹ et la dispersion de la majorité des effectifs sur l'ensemble d'un territoire départemental (subdivisions territoriales pour les routes, collèges) ou régional (lycées) interpelle probablement à terme l'organisation et le fonctionnement des instances paritaires, les CAP et les CTP. Aujourd'hui il existe des instances nationales et locales dans les Ministères (les CTPM et CTPL par exemple), qu'en sera-t-il à terme dans de très grosses collectivités territoriales (ville de Paris et Régions Ile-de-France ou Nord-Pas-de-Calais en tête) ? Ne pourrait-on pas envisager des CAP et/ou CTP déconcentrées ou « locales » ? Si oui, selon quelles modalités, avec quelles règles et garanties et pour faire quoi ? Faut-il les organiser de manière concertée pour l'ensemble de la Fonction Publique Territoriale, en prenant en compte des seuils selon le nombre d'agents dans chaque type de collectivité ?..

D'autre part, et cela concerne l'ensemble de la ligne hiérarchique des collectivités d'accueil, les cadres déjà présents et les cadres qui seront intégrés, l'intégration de compétences, services et personnels interpelle directement l'organisation interne des structures d'accueil. Ainsi, les équipes de Direction Générale et les DRH des « nouveaux employeurs » doivent, en y associant les cadres encadrants, réfléchir à quelques points clés, parmi lesquels :

- L'impact de l'arrivée massive de nouveaux agents sur la capacité de « production » des Directions des Ressources Humaines avec la multiplication du nombre d'agents, bien sûr, mais aussi de payes, de dossiers administratifs individuels, de dossiers médicaux... à gérer.
- La redéfinition de nouvelles logiques hiérarchiques et de commandement, avec très probablement, et comme cela a déjà été largement entamé en collectivités, la nécessité de développer fortement l'encadrement et notamment les compétences managériales de l'encadrement de proximité.
- La difficulté de gestion et de management de personnels

nombreux et surtout largement dispersés sur le territoire départemental ou régional... et dont pour certains le responsable « quotidien » ne sera pas un cadre de l'institution d'accueil (exemple des intendants des collèges a priori non transférés). Se pose ici la question des niveaux et degrés de délégation et de déconcentration (déconcentration de la gestion, de la prise de décision, des responsabilités...), au sein des structures d'accueil, des relations entre le siège et la périphérie.

Enfin, et surtout, la gestion des Ressources Humaines, va devoir se transformer ou à minima « changer de braquet ». Quelques exemples d'évolutions à anticiper peuvent d'ores et déjà être cités :

- La politique de mobilité au sein de la collectivité d'accueil, mais aussi inter collectivités... Au sein des structures d'accueil il est en théorie possible que des agents tels que les TOS puissent exercer des fonctions identiques dans d'autres bâtiments de l'institution que les collèges ou les lycées, qu'ils souhaitent se rapprocher physiquement de leur lieu d'habitation...

- La politique de formation doit être totalement revue pour intégrer les nouveaux besoins, les nouveaux métiers et la masse des effectifs... ce qui amène rapidement à redéfinir le plan de formation pluriannuel et surtout la stratégie et l'ingénierie de formation.

- L'accentuation des problématiques de gestion des ressources humaines déjà présentes et l'amplification ou l'accélération des processus en cours dans les collectivités territoriales : un besoin accru de cadres, en termes quantitatifs, et qualitatifs, c'est-à-dire de managers capables d'organiser et de conduire une action collective pour atteindre des objectifs communs... en capacité de développer la performance collective ; Le développement de nouvelles compétences ou expertises : gestion de politiques et/ou de dispositifs contractuels, gestion-animation de partenariats, ingénierie du développement territorial, méthodologie du projet (management de projet et par projet)...

- La fusion de cultures administratives, de métiers... différentes, avec la nécessité de « donner du temps au temps » pour que la greffe prenne et de ne pas se contenter, même si cela doit être fait, de formaliser un « nouveau projet d'entreprise » à l'horizon 2008-2010.

Enfin, si la « traduction financière » des transferts de personnel, est a priori encadrée et prévue par l'article 104 alinéa II du Titre V de la présente loi, certaines collectivités territoriales s'interrogent déjà sur la réalité du transfert, c'est-à-dire sur la couverture du « besoin de production » par le nombre d'agents transférés, et sur leur capacité financière à absorber ces nouveaux coûts de fonctionnement. Parmi les questions de différente nature d'ores et déjà posées aujourd'hui, quelques exemples méritent d'être cités :

- Quels sont les postes actuellement pourvus en termes quantitatifs (le taux de vacance à l'État varie d'un Ministère à l'autre et d'une zone à l'autre au sein d'un même Ministère) et en termes qualitatifs ?

- Quels sont les moyens, humains, mais pas seulement, affectés à la gestion des personnels transférés, aux niveaux déconcentré et central... Sachant que ces moyens de gestion (ou fonctions support) ne sont pas transférés.
- Quel est le taux d'absentéisme des agents transférés, sont-ils remplacés en cas d'absence longue et à quel coût, selon quelles modalités ?
- En ce qui concerne spécifiquement les TOS, combien sont-ils à émarger directement aux budgets internat des établissements (financement sur « l'assiette des élèves ») et non au budget de l'État, et pour combien ? Comment sont identifiées et évaluées les dépenses afférentes aux TOS des établissements privés sous contrat (« forfait externat ») ?

Chapitre III - Mises à disposition au titre de l'expérimentation et des délégations de compétences

Article 112

« Les services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences faisant l'objet d'une expérimentation ou d'une délégation de compétence sont, pour la durée de l'expérimentation ou de la délégation de compétence et suivant les dispositions du II de l'article 104, mis, pour l'exercice de leurs missions, à disposition, selon le cas, de la région ou de la collectivité territoriale de Corse, du département, du groupement de collectivités territoriales ou de la commune.

Pour les expérimentations ou les délégations de compétences ayant fait l'objet d'une convention postérieurement à la publication du décret approuvant une convention type, le délai de trois mois prévu à l'article 104 court à compter de la date de la convention de mise en œuvre de l'expérimentation ou de la délégation de compétence.

Les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics qui exercent leurs fonctions dans un service ou partie de service mis à disposition à titre expérimental ou dans le cadre d'une délégation de compétence autre que celles visées aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2. du code de la construction et de l'habitation, en application de la présente loi, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, sont de plein droit mis à disposition, à titre individuel, de cette collectivité ou de ce groupement. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité, selon le cas, du président du conseil régional ou du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, du président du conseil général, du président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou du maire. »

Commentaire :

La loi du 13 août 2004 étant riche en expérimentation, l'intérêt de cet article est certain.

Il prévoit la mise à disposition des services et parties de service participant à l'exercice des compétences fai-

sant l'objet d'une expérimentation ou d'une délégation de compétence, ainsi que des personnels y exerçant leurs fonctions, dans les mêmes conditions que celles prévues par l'article 104 § II pour les transferts de compétence. Concrètement, dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant une convention type, une convention fixant la liste des services et parties de service concernés devra être signée. De même, tous les personnels sont visés, quel que soit leur statut : fonctionnaires, contractuels de droit public ou de droit privé. Enfin, à la demande du Gouvernement, ont été exclus du dispositif de mise à disposition les personnels concernés par les délégations de compétences prévues pour les aides à la pierre aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation (dans leur rédaction issue de l'article 61 de la loi du 13 août 2004).

L'explication de cette exclusion a été apportée par le Sénateur Schosteck dans son Rapport présenté au nom de la Commission des lois en 2^e lecture : « les personnels en charge de ces compétences sont peu nombreux et exercent également d'autres missions demeurant du domaine de l'État, ce qui rendrait leur mise à disposition individuelle difficile. Tout en restant au sein des services des directions départementales de l'équipement, ces personnels seraient toutefois placés sous l'autorité fonctionnelle du chef de l'exécution local » (Rapport n° 369 Tome I). A titre complémentaire, il convient également de mentionner l'article 117, 2^e alinéa, de la loi du 13 août 2004.

Chapitre IV - Dispositions diverses

Article 113

« Une commission commune au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est constituée. Elle est consultée notamment sur la convention type mentionnée à l'article 104. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. Il fixe notamment les règles applicables à la désignation des membres de la commission. »

Article 114

« Les décrets en Conseil d'État pris en application du VII de l'article 104 sont soumis aux avis des seuls comités techniques paritaires ministériels intéressés.

Les conventions prévues au III de l'article 104 ou, à défaut, les arrêtés pris en application du IV du même article sont soumis aux avis des seuls comités techniques paritaires locaux intéressés. »

Commentaire :

Comme le précise l'« Exposé des motifs » du projet de loi, cet article permet de clarifier les modalités de consultation des instances paritaires aux différentes phases de la procédure de transfert.

Article 115

I – Le premier alinéa de l'article 39 de la loi n° 83-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi rédigé :

« En vue de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration ou à une organisation internationale intergouvernementale, non seulement par voie de concours, selon les modalités définies au 2° de l'article 36, mais aussi par la nomination de fonctionnaires ou de fonctionnaires internationaux, suivant l'une des modalités ci-après : ».

II. – Après le troisième alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Chaque statut particulier peut prévoir l'application des deux modalités ci-dessus, sous réserve qu'elles bénéficient à des agents placés dans des situations différentes ».

III – Le deuxième alinéa de l'article 79 de la même loi est ainsi rédigé : « Il a lieu suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après : ».

Commentaire :

Il s'agit ici d'un cavalier législatif, adopté sans modification en 1^{re} lecture par les deux chambres, qui ne présente aucun lien avec la procédure de transfert. Pour en savoir plus : cf. Exposé des motifs du projet de loi (article 86).

Article 116

« Les dispositions du présent titre sont applicables aux agents de l'État mis à disposition ou transférés à la commune ou au département de Paris. »

Commentaire :

Le statut des agents des administrations publiques parisiennes prévoit que les modifications apportées au statut de la fonction publique territoriale ne leur sont pas directement applicables. Cet article a donc uniquement pour objet de rendre les dispositions de la présente modifiant la loi du 26 janvier 1984 opposables aux agents des administrations parisiennes.

Article 117

« Les dispositions du présent titre sont applicables aux services et agents de l'État qui participent à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Si une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales choisit l'établissement public Voies Navigables de France comme opérateur durant une période d'expérimentation sur une voie d'eau navigable préalablement confiée à Voies Navigables de France, les modalités de participation des services ou parties des services de l'État à l'exercice des compétences transférées pendant cette période

d'expérimentation sont définies dans la convention tripartite conclue entre l'État, la collectivité ou le groupement de collectivité et Voies Navigables de France prévue au dernier alinéa de l'article 1er-2 du code du domaine public fluvial et la navigation intérieure. »

TITRE VI : COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Commentaires de Philippe Laurent, Gabriel Sanchez, Philippe Laurent Consultants, Anne Gardère et Pierre-Stéphane Rey, Cabinet Petit.

Article 118

« I. - Après l'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1211-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1211-4-1. - Réuni en formation restreinte, le Comité des finances locales est consulté sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Cette formation, dénommée commission consultative sur l'évaluation des charges, est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales. »

« Pour chaque transfert de compétences, la commission consultative sur l'évaluation des charges réunit paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert.

« Lorsqu'elle est saisie d'un texte intéressant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, la commission est réunie en formation plénière.

« La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'État. »

II. - L'article L. 1614-3 du même code est ainsi modifié :

1o Après les mots : « après avis », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, dans les conditions définies à l'article L. 1211-4-1. » ;

2o La première phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée :

« Le bilan retrace, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution du coût des compétences qui leur ont été transférées ou confiées au cours des dix dernières années. » ;

3o L'avant-dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Le bilan retrace également les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences, ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences. »

III. - Les dispositions des I et II entrent en vigueur à la date de publication de la présente loi. »

Commentaire :

a) Cet article modifie la composition et le rôle de la Commission Consultative sur l'Évaluation des Charges (CCEC) dont le rôle principal est de donner un avis sur les modalités d'évaluation du coût des compétences transférées et sur le montant de la compensation prévue par l'État à cet effet.

Cette commission correspond à :

- une formation restreinte du Comité de finances locales si l'avis concerne une catégorie de collectivités territoriales (communes, départements ou régions). Dans ce cas la commission devra avoir le même nombre de représentants de l'État que d'élus de la catégorie de collectivités locales concernée.

- la formation plénière du comité des finances locales si l'avis concerne l'ensemble des collectivités territoriales.

b) L'article prévoit que l'avis de la CCEC est une condition nécessaire dans la procédure d'évaluation de la charge transférée.

Par ailleurs, la commission devra présenter chaque année au Parlement, au moment de l'examen de la loi de finances, un bilan de l'évolution du coût des compétences transférées des 10 dernières années ainsi que les conséquences financières des transferts de personnel, des délégations de compétences et de l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation.

L'ancienne CCEC avait été créée en 1983, lors de l'acte I de la décentralisation. Elle était présidée par un magistrat de la Cour des comptes et n'intervenait qu'en aval de la procédure d'évaluation. Avec cette réforme la CCEC interviendra en amont du projet d'arrêté interministériel fixant le montant de la compensation.

Article 119

«I. - Sous réserve des dispositions prévues au présent article et à l'article 121, les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État, à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent alinéa, après avis de la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences.

II. - La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances.

Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Comité des finances locales.

III. - Sous réserve des dispositions de l'article 24, l'État et les collectivités territoriales assurent le financement des opérations inscrites aux quatrièmes contrats de plan État-régions et relevant de domaines de compétences transférés, dans les conditions suivantes :

1o Les opérations engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont poursuivies jusqu'à leur terme dans les conditions fixées par les contrats. Les sommes versées par l'État à ce titre sont déduites du montant annuel de la compensation financière mentionnée au II ;

2o Les opérations non engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et ressortissant à un domaine de compétences transféré, au titre duquel elles bénéficient d'une compensation financière, relèvent des collectivités territoriales nouvellement compétentes qui en assurent le financement. »

Commentaire :

a) Cet article rappelle le principe selon lequel toute compensation liée à un transfert est équivalente aux dépenses consacrées par l'État au titre de l'exercice des compétences transférées, diminuées des montants des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations des ressources entraînées par le transfert.

Il précise par la suite que ce principe connaît cependant certaines exceptions :

- la compensation des charges investissement est équivalente à la moyenne des dépenses actualisées de l'État, hors taxes et fonds de concours, d'au moins les cinq dernières années précédant le transfert.

- La compensation des charges de fonctionnement est équivalente à la moyenne des dépenses actualisées de l'État, constatées les trois dernières années précédant le transfert.

b) Cet article rappelle le principe selon lequel la compensation se fait à titre principal par l'attribution d'impositions de toutes natures. Mais ce principe connaît aussi des exceptions énumérées à l'article 121 de la présente loi.

c) Ce texte précise enfin les modalités de compensation financière prévues pour les opérations concernées par les contrats de plan État – Région :

- pour les opérations qui sont déjà engagées on maintient les conditions fixées par le contrat et les sommes versées par l'État à ce titre sont déduites de la compensation financière.
- pour les opérations non encore engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et concernant une compétence transférée au titre de laquelle les collectivités bénéficient d'une compensation financière, ces dernières devront assurer le financement exception faite des aménagements de sécurité des routes nationales qui continueront à être financées par l'État.

La loi organique du 30 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales vient compléter la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 et précise le principe d'autonomie financière inscrit dans la constitution.

Cette loi garantit à chaque catégorie de collectivités (et non pas à chaque collectivité prise individuellement) un niveau de ressources propres au moins équivalent à celui de 2003.

La part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

Sont considérées comme ressources propres : le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs

La loi entend par catégories de collectivités territoriales les communes, les départements et les régions. Les établissements publics de coopération intercommunale sont assimilés aux communes.

tout passage en dessous du niveau prévu par la présente loi devra être rétabli dans les deux ans qui suivent, par la loi de finances. Enfin, le gouvernement devra présenter au Parlement un rapport annuel précisant le niveau de la part des ressources propres pour chaque catégorie de collectivités territoriales.

Dans la première version de l'avant-projet de la présente loi, cet article citait explicitement le transfert d'une part de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP). L'objectif initial était de doter les collectivités territoriales d'une compensation dont elles pourraient moduler le taux pour combler la croissance de la charge transférée. Malheureusement cette rédaction a très vite été abandonnée car cette modulation du taux de la TIPP est impossible pour les départements et elle ne sera possible pour les régions que si l'État réussit à obtenir l'autorisation de l'Union européenne. Le gouvernement a même évoqué à un moment donné la piste du transfert d'une part de la taxe sur les conventions d'assurances.

Aujourd'hui, le transfert de TIPP est considéré comme une ressource propre des collectivités territoriales. En effet, l'article 3 de la loi du 30 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales précise que « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le

tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

Article 120

« Après l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1614-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1614-1-1. - Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi. »

Commentaire :

Cet article a pour objectif de garantir aux collectivités territoriales une compensation pour toute nouvelle charge liée à la création ou à l'extension de compétences.

En réalité cet article reprend les mêmes termes de l'alinéa 3 de l'article 72 - 2 de la Constitution. En effet la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 a introduit ce principe, et cet article le reprend pour son compte dans le CGCT.

Article 121

« I. - L'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 1614-8. - Les crédits précédemment ouverts au budget de l'État pour les investissements exécutés ou subventionnés par l'État au titre des ports transférés en application du premier alinéa de l'article 6 de la loi no 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ou de l'article 30 de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, font l'objet d'un concours particulier de la dotation générale de décentralisation. Ils sont répartis, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, entre les collectivités territoriales ou leurs groupements qui réalisent des travaux d'investissement ou participent à leur financement, au titre des compétences transférées. »

II. - Les ressources précédemment consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales par le XI de l'article 82 et par les articles 97 et 101 de la présente loi sont intégrées dans la dotation générale de décentralisation et réparties entre les collectivités territoriales désormais compétentes ou leurs groupements désormais compétents dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.

III. - Pour ce qui concerne les crédits d'investissement, le transfert aux départements des routes, de leurs accessoires et de leurs dépendances s'accompagne du transfert concomitant des ressources équivalentes, calculées hors taxes et hors fonds de concours, à celles qui étaient consacrées aux

dépenses d'entretien préventif et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagements liés à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels, des voiries transférées. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent III.

IV. - Les compensations financières prévues par le IV de l'article 10 de la loi no 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services sont maintenues jusqu'à la date du transfert de ces services. Les transferts d'emplois résultant de l'application de la présente loi ne sont pas pris en compte pour le calcul de ces compensations.

V. - Après l'article L. 3334-16 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3334-16-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3334-16-1. - Le montant des crédits consacrés par l'État au fonctionnement et à l'équipement des collèges à sections binationales ou internationales et du collège de Font-Romeu est intégré dans la dotation générale de décentralisation des départements auxquels ils sont transférés, dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3. »

VI. - Après l'article L. 4332-3 du même code, il est inséré un article L. 4332-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4332-3-1. - Le montant des crédits consacrés par l'État au fonctionnement et à l'équipement des lycées à sections binationales ou internationales, du lycée de Font-Romeu et des lycées agricoles dont la liste sera fixée par décret est intégré dans la dotation générale de décentralisation des régions auxquelles ils sont transférés, dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3. »

VII. - La compensation financière du transfert des instituts et des écoles de formation mentionnés aux articles L. 4382-3, L. 4151-9 et L. 4242-1 du code de la santé publique non dotés de la personnalité morale et relevant d'un établissement de santé dont le financement est assuré par la dotation globale annuelle visée à l'article L. 174-1 du code de la sécurité sociale sera fixée par la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances.

VIII. - L'article L. 211-8 du code de l'éducation est complété par un 7o ainsi rédigé :

« 7o Des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées dans les écoles élémentaires et les écoles maternelles créées conformément à l'article L. 212-1. »

IX. - L'article L. 212-4 du même code est complété par les mots : «, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées».

Commentaire :

Cet article précise les exceptions apportées au principe selon lequel la compensation devrait se faire à titre prin-

cipal par l'attribution d'impositions de toutes natures (article 119 - II de la présente loi). En effet ce texte énumère un certain nombre de transferts de compétences dont les coûts seront compensés non pas par des transferts d'impôts mais par des dotations d'État.

Certaines compensations feront l'objet d'un concours particulier de la Dotation Générale de Décentralisation (DGD). Il s'agit des ressources précédemment consacrées par l'État au titre :

- des ports transférés ;
- du personnel non enseignant de l'éducation nationale demeurant sous un statut de droit privé ;
- des immeubles classés et inscrits sur la liste du patrimoine de l'État transférable aux collectivités territoriales ;
- des établissements publics d'enseignement artistique ;
- des dépenses de fonctionnement et d'équipement de certains collèges à sections binationales ou internationales.

Par ailleurs :

la compensation des crédits d'investissement pour les routes devra aussi prendre en compte les dépenses d'entretien préventif et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagement liés à la sécurité routière.

les compensations financières relatives à la mise à disposition des services des DDE aux Conseils généraux sont maintenues jusqu'au transfert de ces services.

la compensation des charges liées au transfert des instituts et des écoles de formation dans le domaine de la santé sera assurée par la dotation globale annuelle versée aux établissements de santé dont ils dépendent.

L'État conserve à sa charge les droits d'œuvres protégées et reproduites pour un usage pédagogique au sein des écoles maternelles et élémentaires.

TITRE VII : PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DÉCISIONS LOCALES ET ÉVALUATION DES POLITIQUES LOCALES

Commentaires de Gabriel Sanchez, Philippe Laurent Consultants ; Pierre-Stéphane Rey et Anne Gardere, cabinet d'avocats Philippe Petit.

Chapitre 1^{er} : Consultation des électeurs et fonctionnement des assemblées locales

Article 122

« I. - Dans le chapitre II du titre unique du livre Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales, la section unique devient la section 1 et il est inséré une section II ainsi rédigée :

«Section 2

«Consultation des électeurs

«Art. L. 1112-15. - Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.

«Art. L. 1112-16. - Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

«Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale.

«Le ou les organisateurs d'une demande de consultation dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande.

«La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

«Art. L. 1112-17. - L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'État. Si celui-ci l'estime illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

«Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du projet soumis à consultation.

«Lorsque la délibération organisant la consultation est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

«Art. L. 1112-18. - Si la délibération émane de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune, le représentant de l'État dans cette collectivité la notifie dans un délai de quinze jours aux maires des communes dans lesquelles la consultation est prévue, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

«Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'État, après l'en avoir requis, y procède d'office.

«Art. L. 1112-19. - Les dépenses liées à l'organisation de la consultation des électeurs constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée.

«Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes pour l'organisation d'une consultation décidée par une autre collectivité territoriale leur sont remboursées par cette collectivité de manière forfaitaire, au moyen d'une dotation calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Les tarifs de cette dotation sont fixés par décret.

«Art. L. 1112-20. - Les électeurs font connaître par «oui» ou par «non» s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.

«Art. L. 1112-21. - Les dispositions des onze premiers alinéas de l'article L0 1112-6 sont applicables à la consultation des électeurs.

«Pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet.

«Art. L. 1112-22. - Les dispositions de l'article L0 1112-11 sont applicables à la consultation des électeurs.»

II. - L'article L. 5211-49 du même code est ainsi modifié :

1o Dans le premier alinéa, les mots : « en matière d'aménagement » sont supprimés ;

2o Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

«Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa décision. Dans l'année, tout électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation. La décision d'organiser la consultation, selon les dispositions prévues à l'alinéa ci-dessus, appartient à l'organe délibérant de l'établissement public.»

III. - Dans la deuxième phrase de l'article L. 2141-1 du même code, les mots : « dans les conditions prévues par le présent titre, » sont supprimés.

IV. - Le chapitre II du titre IV du livre Ier de la deuxième partie du même code est abrogé.

V. - Dans l'article L. 2572-14 du même code, les références : « L. 2142-1 à L. 2142-8 » sont supprimées.»

Commentaire :

Les dispositions de l'article 122 abrogent les dispositions du CGCT sur la consultation des électeurs sur les affaires communales, et étendent le champ d'application des consultations locales. L'organisation d'une telle consultation des électeurs est désormais possible, outre à l'échelon communal (ce qui suppose la demande d'un cinquième

des électeurs inscrits sur les listes électorales), à l'échelon départemental ou régional (ce qui suppose une demande d'un dixième des électeurs). Pour les EPCI, le champ d'application de la consultation (qui ne pouvait auparavant être envisagée qu'en matière d'aménagement) est étendu à l'ensemble des compétences dévolues à l'EPCI (ce qui suppose une demande d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres). C'est l'assemblée délibérante de chaque collectivité concernée, compétente pour décider de l'organisation de la consultation, qui fixe le jour du scrutin, tout en rappelant nécessairement que la consultation n'a aucun caractère décisionnel et ne constitue qu'une demande d'avis (au contraire du référendum local à caractère décisionnel introduit par la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003, codifiée aux articles LO 1112-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales).

Article 123

«L'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 2113-2. - Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes.

« Les dépenses résultant de la consultation sont à la charge de l'État.

« Un décret fixe les modalités applicables à l'organisation des consultations prévues au premier alinéa. »

Commentaire :

Cet article modifie les dispositions applicables aux fusions de communes en précisant que les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes.

Article 124

«Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1^o Après l'article L. 2121-13, il est inséré un article L. 2121-13-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2121-13-1. - La commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés.

« Afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires.

« Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. » ;

2^o Après l'article L. 3121-18, il est inséré un article L. 3121-18-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3121-18-1. - Le conseil général assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'il juge les plus appropriés.

« Afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, le conseil général peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires. » ;

3^o Après l'article L. 4132-17, il est inséré un article L. 4132-17-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4132-17-1. - Le conseil régional assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'il juge les plus appropriés.

« Afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, le conseil régional peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires. »

Commentaire :

Dans le cadre du droit à l'information reconnu aux élus locaux, cet article insère de nouvelles dispositions dans le CGCT, permettant aux assemblées locales (conseils municipaux et organes délibérants des EPCI, conseils généraux, conseils régionaux) :

- de choisir les « moyens matériels » les plus appropriés pour assurer la diffusion de l'information auprès des élus locaux ;
- de décider, le cas échéant, et dans des conditions définies par délibération de l'assemblée, de mettre à disposition des élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunication nécessaires, et ce, dans le but de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de la compétence de la collectivité ou de l'EPCI concerné.

Article 125

« I. - La dernière phrase de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée :

« Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse. »

II. - A l'article L. 3121-19 du même code, après les mots : « adresse aux conseillers généraux un rapport », sont insérés les mots : «, sous quelque forme que ce soit, ».

III. - A l'article L. 4132-18 du même code, après les mots : « adresse aux conseillers régionaux un rapport » et après les mots : « sont adressés simultanément », sont insérés les mots : «, sous quelque forme que ce soit, ».

Commentaire :

Cet article vient préciser les modalités des convocations adressées aux élus locaux préalablement aux réunions des organes délibérants :

- pour les communes (et EPCI), la convocation est adressée par écrit, et « sous quelque forme que ce soit », soit au domicile des élus, soit, le cas échéant, à une autre adresse de leur choix ;

- pour les départements et les régions, il est prévu que le rapport adressé 12 jours avant la réunion de l'organe délibérant, est adressé aux élus «sous quelque forme que ce soit».

Article 126

«I. - Dans la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales, les mots : «les deux tiers» sont remplacés par les mots : «la moitié».

II. - Au premier alinéa de l'article L. 2411-11 du même code, les mots : «des deux tiers de ses membres» sont remplacés par les mots : «de ses membres», et les mots : «des deux tiers des électeurs» sont remplacés par les mots : «de la moitié des électeurs».

III. - L'article L. 2411-15 du même code est ainsi modifié :
1o Au deuxième alinéa, les mots : «la majorité des deux tiers de ses membres» sont remplacés par les mots : «la majorité de ses membres» ;

2o Dans la seconde phrase du troisième alinéa, les mots : «des deux tiers» sont supprimés.

IV. - L'article L. 2411-16 du même code est ainsi modifié :
1o Au premier alinéa, les mots : «des deux tiers» sont remplacés par les mots : «de la majorité» ;

2o Dans la seconde phrase du deuxième alinéa, les mots : «majorité des deux tiers» sont remplacés par le mot : «majorité», et les mots : «les deux tiers des électeurs» sont remplacés par les mots : «la majorité des électeurs» ;

3o Au troisième alinéa, les mots : «des deux tiers» sont supprimés.»

Commentaire :

Cet article modifie certaines règles relatives aux sections de communes, en allégeant les règles de majorité qualifiée requises.

a) Pour l'élection des membres de la commission syndicale, le Préfet convoque les électeurs de la section lorsque la demande en ce sens lui est présentée (dans les 6 mois suivant l'installation des conseils municipaux suite à leur renouvellement général), soit par le conseil municipal, soit par la moitié des électeurs de la section.

b) Le transfert, à la commune, de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le Préfet sur demande conjointe du Conseil Municipal et de la commission syndicale se prononçant à la majorité de ses membres ou, si la commission n'est pas constituée, sur demande conjointe du Conseil Municipal et de la moitié des électeurs de la section.

c) Le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé sur proposition du Conseil Municipal ou de la commission syndicale par un vote concordant du Conseil Municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés et de la commission syndicale, qui se prononce à la majorité de ses membres. Lorsqu'il est proposé d'engager tout ou partie des biens de la section dans une association syndicale ou une autre

structure de regroupement foncier, le désaccord ne peut être exprimé que par un vote du Conseil municipal ou de la commission syndicale, statuant à la majorité des suffrages exprimés.

IV. Dans le cas où la commission syndicale n'est pas constituée, le changement d'usage ou la vente de tout ou partie des biens de la section est décidé par le conseil municipal statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés après accord de la majorité des électeurs de la section convoqués par le Préfet. Lorsqu'il est proposé d'engager tout ou partie des biens de la section dans une association syndicale ou une autre structure de regroupement foncier, le désaccord ne peut être exprimé que par un vote du Conseil municipal statuant à la majorité des suffrages exprimés ou par la majorité des électeurs de la section, convoqués par le Préfet. En cas de désaccord ou en l'absence de vote des électeurs de la section sur les propositions visées précédemment, il est statué par arrêté motivé du Préfet.

Article 127

«Les articles L. 2411-6, L. 2411-15 et L. 2411-16 du code général des collectivités territoriales sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

«Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque la vente de biens sectionaux a pour but l'implantation d'un lotissement. Dans cette hypothèse, seul le conseil municipal a compétence pour autoriser cette vente.»

Commentaire :

Dans l'hypothèse où la vente de biens sectionaux a pour but l'implantation d'un lotissement, seul le conseil municipal est compétent pour autoriser cette vente.

Article 128

«Après l'article L. 2411-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2411-12-1 ainsi rédigé :

«Art. L. 2411-12-1. - Le transfert à la commune des biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le représentant de l'État dans le département sur demande du conseil municipal dans l'un des trois cas suivants :

«- lorsque depuis plus de cinq années consécutives, les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur ;

«- lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions pour une telle création, telles qu'elles sont définies aux articles L. 2411-3 et L. 2411-5, sont réunies ;

«- lorsque moins d'un tiers des électeurs a voté lors d'une consultation.»

Commentaire :

Cet article insère une nouvelle disposition dans le CGCT, prévoyant 3 cas dans lesquels le transfert, à la commune, des

biens, droits et obligations d'une section de communes est prononcé par le Préfet sur demande du Conseil municipal:

- si les impôts ont été payés sur le budget communal ou admis en non-valeur depuis plus de 5 ans;
- si les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors même que les conditions d'une telle création sont réunies;
- si moins d'un tiers des électeurs a voté lors d'une consultation.

Article 129

«I. - Après le premier alinéa de l'article L. 3121-22 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

«De même, le conseil général peut déléguer à son président l'exercice de certaines de ses attributions en vertu des articles L. 3211-2, L. 3221-11 et L. 3221-12.»

II. - Après le premier alinéa de l'article L. 4132-21 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

«De même, le conseil régional peut déléguer à son président l'exercice de certaines de ses attributions en vertu des articles L. 4221-5 et L. 4231-8.»

Commentaire :

- a) Le conseil général peut déléguer l'exercice de certaines de ses attributions au Président du conseil, en vertu des articles L 3211-2, L 3221-11 et L 3221-12 du Code Général des Collectivités Territoriales.
- b) De même le conseil régional peut déléguer l'exercice de certaines de ses attributions au Président du conseil, en vertu des articles L 4221-5 et L 4231-8 du CGCT

Chapitre II : Évaluation des politiques locales

Article 130

«Après le premier alinéa de l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés:

«Ces statistiques sont transmises à l'État.

«En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'État des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs.

«L'État met à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application du présent article ou de l'exploitation de données recueillies dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences. Il en assure la publication régulière.»

Commentaire :

Cet article précise que les collectivités territoriales doivent fournir à l'État leurs informations individuelles concernant

les transferts de compétences afin de constituer des échantillons statistiquement représentatifs. Le résultat de l'exploitation de ces données est mis à disposition des collectivités et l'État doit en assurer une publication régulière. La version initiale de l'avant-projet de loi prévoyait de mettre en place un système d'évaluation des politiques publiques décentralisées qui pourrait être exercé par l'État ou les collectivités locales ainsi que la création d'une instance nationale d'évaluation chargée de rendre compte des évaluations et d'en assurer les règles déontologiques. Mais certaines collectivités ont traduit ces propositions comme étant un moyen de contrôler leur gestion et le législateur a abandonné cette rédaction.

Le titre VII relatif à la participation des électeurs aux décisions locales et à l'évaluation des politiques locales vient compléter la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 qui introduit un droit de pétition pour les électeurs d'une circonscription ainsi que la possibilité pour une collectivité territoriale de convoquer un référendum local décisionnel.

Par ailleurs, la loi organique du 1er août 2003 relative au référendum local introduit quelques innovations:

- les collectivités peuvent soumettre des projets d'acte ou de délibération à la décision des électeurs, par référendum. Ce référendum a une valeur décisionnelle.
- le référendum est limité aux domaines de compétences de l'assemblée délibérante qui soumet le référendum ou aux attributions de l'exécutif de la collectivité qui propose la consultation.
- les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse, le représentant de l'État, après l'en avoir requis, y procède d'office.
- les dépenses liées à l'organisation d'un référendum sont assumées par la collectivité qui l'organise. Elle rembourse les communes au moyen d'une dotation calculée en fonction du nombre d'électeurs inscrits et des bureaux de vote de chaque commune.
- le seuil de participation permettant de valider la consultation est de 50% des électeurs inscrits.
- l'organisation d'un référendum par une collectivité territoriale est interdite pendant les six mois précédant le renouvellement de l'assemblée délibérante de cette collectivité et pendant les campagnes électorales des élections générales et des référendums nationaux.

TITRE VIII : MISSIONS

ET ORGANISATION DE L'ÉTAT

Commentaires de Gabriel Sanchez, Philippe Laurent Consultants; Pierre-Stéphane Rey et Anne Gardere, cabinet d'avocats Philippe Petit.

Chapitre 1^{er} : Missions et organisation territoriale de l'État

Article 131

«L'article 21-1 de la loi no 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi rédigé:

«Art. 21-1. - I. - Le préfet de région, représentant de l'État dans la région, est nommé par décret en conseil des ministres. Il représente chacun des membres du Gouvernement.

« Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et, dans les conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif de la région et de ses établissements publics.

« Il dirige les services de l'État à compétence régionale sous réserve des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'État. Il anime et coordonne l'action des préfets de département de la région.

« Il met en œuvre la politique de l'État dans la région en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, de développement rural, d'environnement et de développement durable, de culture, d'emploi, de logement, de rénovation urbaine, de santé publique sous réserve des compétences de l'agence régionale de l'hospitalisation, ainsi que les politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État. Les préfets de département prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région dans ces domaines et lui en rendent compte.

« II. - Sous réserve des exceptions prévues par décret, le préfet de région est seul habilité à engager l'État envers la région.

« Sur sa demande, le préfet de région reçoit du président du conseil régional les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions. »

Commentaire :

Cet article donne un rôle central au préfet de région. D'une part il élargit ses compétences à des domaines comme la culture, l'emploi ou le logement et d'autre part, il introduit désormais une certaine « hiérarchisation » entre le préfet de région et les préfets de département. En effet, les préfets de département doivent prendre leurs décisions conformément aux orientations du préfet de région.

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements complète les dispositions de cet article. L'article 3 précise que « Le préfet de région détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et communautaires de sa compétence. Il les notifie aux préfets de département qui s'y conforment dans leurs décisions et lui en rendent compte. »

Cet article reflète l'une des principales orientations qui était à l'origine de ce projet. Il s'agissait de donner à l'échelon régional une dimension centrale dans cette deuxième phase de la décentralisation. La région devait être privilégiée dès lors qu'étaient en cause des compétences nécessitant une cohésion et une vision stratégique plus large. Malheureusement le projet final donne un poids moins important que prévu aux conseils régionaux en réduisant notamment leur rôle dans le domaine du développement économique. En revanche les services

déconcentrés de l'État vont devoir se réorganiser autour de l'échelon régional.

Article 132

« Les I et II de l'article 34 de la loi no 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions sont ainsi rédigés :

« I. - Le préfet de département, représentant de l'État dans le département, est nommé par décret en conseil des ministres. Il représente chacun des membres du Gouvernement.

« Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et, dans les conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics qui ont leur siège dans le département.

« Sous réserve des dispositions de l'article 21-1 de la loi no 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, il met en œuvre les politiques de l'État dans le département. Il dirige les services de l'État dans le département sous réserve des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'État.

« II. - Sous réserve des exceptions prévues par décret, le préfet de département est seul habilité à engager l'État envers les communes, le département ou leurs groupements.

« Sur sa demande, le préfet de département reçoit des maires et du président du conseil général les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

« Sur leur demande, le président du conseil général et les maires reçoivent du préfet de département les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. »

Commentaire :

Cet article complète l'article précédent. Il définit le rôle du préfet de département et précise notamment qu'il est tenu de prendre ses décisions conformément aux orientations du préfet de région.

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements complète les dispositions de cet article. L'article 9 précise que « Sous réserve des compétences du préfet de région, le préfet de département met en œuvre dans le département les politiques nationales et communautaires. »

Article 133

« Le chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section VII ainsi rédigée :

« Section 7

« Relations avec le représentant de l'État

« Art. L. 2121-40. - Sur sa demande, le maire reçoit du représentant de l'État dans le département les informations nécessaires à l'exercice des attributions de la commune.

« Sur sa demande, le représentant de l'État dans le département reçoit du maire les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions. »

Article 134

« Après l'article L. 3121-25 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3121-25-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3121-25-1. - Sur sa demande, le président du conseil général reçoit du représentant de l'État dans le département les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

« Sur sa demande, le représentant de l'État dans le département reçoit du président du conseil général les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions. »

Commentaire :

Ces deux articles, ainsi que le II de l'article 131 de la présente loi, cherchent à améliorer l'exercice des compétences des représentants de l'État et des exécutifs des collectivités locales en facilitant l'échange d'informations entre :

- a) le préfet de région et le président du conseil régional;
- b) le préfet de département et le président du conseil général;
- c) le préfet de département et le maire.

Article 135

« Le premier alinéa de l'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Les créations et suppressions d'arrondissements sont décidées par décret en Conseil d'État après consultation du conseil général. Les modifications des limites territoriales des arrondissements sont décidées par le représentant de l'État dans la région, après consultation du conseil général. »

Commentaire :

Cet article précise que si les créations et les suppressions d'arrondissements sont toujours décidées par l'État à l'échelon national, les modifications aux limites territoriales de ces arrondissements peuvent désormais être décidées par le représentant de l'État à l'échelon régional.

L'avis du conseil général reste nécessaire dans tous les cas.

Article 136

« I. - L'article L. 255 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 255. - Le sectionnement électoral des communes est fait par le préfet, à son initiative, sur celle du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée.

« Une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée et le conseil municipal est consulté par les soins du préfet. Aucune décision en matière de sectionnement ne

peut être prise avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle le conseil municipal a été consulté.

« Le délai étant écoulé et les formalités observées, le préfet se prononce sur chaque projet. Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le préfet au cours du dernier trimestre. Ce tableau sert pour les élections intégrales qui doivent avoir lieu dans l'année. »

II. - Le chapitre VI du titre Ier du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est abrogé.

III. - Dans l'article L. 3551-1 du même code, les références : « L. 3215-2 et L. 3216-1 » sont remplacées par la référence : « et L. 3215-2 ».

Commentaire :

a) Le sectionnement électoral des communes était auparavant une prérogative du conseil général. Dorénavant, c'est une compétence attribuée au préfet. Par ailleurs, elle est désormais soumise à deux conditions : l'ouverture d'une enquête auprès de la mairie intéressée et la consultation de son conseil municipal.

b) Le II et le III de cet article abrogent des vieilles dispositions de 1871 concernant l'action sociale du département et la révision des sections électorales de Mayotte.

Article 137

« Dans la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : « par décret en Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « par arrêté du préfet de région ».

Commentaire :

Ce n'est pas l'article L. 1114-4 qui est modifié par cette disposition, mais bien l'article L. 1115-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (celui-ci s'étant substitué à l'ancien article L. 1114-4, et ce, par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales).

La modification apportée (à l'article L. 1115-4) vise, en matière de coopération transfrontalière, à simplifier les modalités d'adhésion des collectivités territoriales et de leurs groupements à un organisme public de droit étranger, ladite adhésion n'étant plus subordonnée à un décret en Conseil d'État, mais à un arrêté du Préfet de Région.

Chapitre II : Contrôle de légalité

Article 138

« Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1o Le premier alinéa de l'article L. 2131-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. » ;

2o Le premier alinéa de l'article L. 3131-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. » ;

3o Le premier alinéa de l'article L. 4141-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. »

Article 139

« Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1o Après le premier alinéa de l'article L. 2131-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. » ;

2o Après le premier alinéa de l'article L. 3131-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. » ;

3o Après le premier alinéa de l'article L. 4141-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 140

« I. - L'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1o Le troisième alinéa (2o) est complété par les mots : «, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement » ;

2o Le sixième alinéa (5o) est ainsi rédigé :

« 5o Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; »

3o Le début du septième alinéa (6o) est ainsi rédigé :

« 6o Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire... (le reste sans changement). »

II. - L'article L. 3131-2 du même code est ainsi modifié :

1o Le troisième alinéa (2o) est complété par les mots : «, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement » ;

2o Le sixième alinéa (5o) est ainsi rédigé :

« 5o Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; ».

III. - Le cinquième alinéa (4o) de l'article L. 4141-2 du même code est ainsi rédigé :

« 4o Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; ».

IV. - Les articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du même code sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

« Le représentant de l'État peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires. »

V. - Le 1o de l'article L. 421-2-3 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« 1o Dans les cas où le permis de construire n'est pas délivré au nom de l'État et que la commune a délégué ses compétences à un établissement public de coopération intercommunale, le maire conserve un exemplaire de la demande et transmet les autres exemplaires au président de l'établissement public compétent, dans la semaine qui suit le dépôt ; ».

Commentaire :

Le Code général des collectivités territoriales précise que les actes pris par les autorités communales, départementales ou régionales sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'État.

Désormais, cette transmission pourra se faire par voie électronique (article 139) et pour les décisions individuelles cette transmission devra intervenir dans un délai de 15 jours (article 138).

Par ailleurs Les I, II et III de l'article 140 précisent la liste des actes communaux, départementaux ou régionaux qui sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions précédemment mentionnées ou par leur publication, leur affichage ou leur notification aux intéressés.

Le IV de l'article 140 précise que pour le reste des actes communaux, départementaux ou régionaux, le préfet peut solliciter leur transmission. Il ne pourra les déférer au TA (dans le délai de 2 mois à compter de leur communication) que si la demande de communication a été effectuée dans le délai de 2 mois à compter de la date à partir de laquelle les actes en question sont devenus exécutoires.

Enfin le V de l'article 140 évoque la procédure à suivre pour la transmission d'un permis de construire dans le cas où une commune aurait délégué ces compétences à un établissement public de coopération intercommunale: lorsque le permis est délivré au nom de la commune, le Maire conserve un exemplaire de la demande et transmet les autres exemplaires au Président de l'EPCI compétent, et ce, dans la semaine qui suit le dépôt.

Article 141

« Aux articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales, les mots: «chaque année» sont remplacés par les mots: «tous les trois ans».

Commentaire:

Le rapport du Gouvernement sur le contrôle a posteriori des actes communaux, départementaux ou régionaux exercé par les Préfets n'est plus réalisé chaque année, mais tous les 3 ans.

Les pouvoirs des préfets

Le titre VIII des missions et de la réorganisation de l'État de la loi relative aux libertés et responsabilités locales est complété par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

Ce texte redéfinit le cadre d'action de l'administration territoriale qui avait été mis en place lors de la première étape de la décentralisation. Il tient aussi compte de la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 qui a réaffirmé le caractère interministériel des préfets.

Les trois innovations principales de ce décret sont les suivantes:

- Le renforcement des compétences du préfet de région:

le préfet de région acquiert un rôle de coordination et d'animation de l'action des préfets de département. Il est le garant de la cohérence de l'action régionale de l'État et doit donc élaborer un projet d'action stratégique de l'État qui adapte les priorités gouvernementales aux spécificités régionales.

- La définition des nouveaux modes d'action locaux dans les domaines financier et budgétaire:

la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances conduit à définir les modalités du dialogue de gestion entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée. Ainsi, le préfet est désormais autorisé à faire des propositions au Gouvernement lors de la préparation de la loi de finances.

- La réorganisation des services au niveau régional:

les services déconcentrés de l'État sont regroupés en huit pôles régionaux. Par ailleurs, le Comité de l'Administration Régionale (CAR) sera désormais la principale instance de décision au niveau de la région. Il comprend le préfet de région, les préfets de départements et le secrétaire général aux affaires régionales.

TITRE X: DISPOSITIONS FINALES

Commentaires de Gabriel Sanchez, Philippe Laurent Consultants ; Pierre Stéphane Rey et Anne Gardere, cabinet d'avocats Philippe Petit.

Article 194

« A la fin du troisième alinéa de l'article L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales, les mots: «ainsi que des délégués de la commune au sein d'organismes extérieurs» sont supprimés. »

Commentaire:

Cet article supprime les dispositions du CGCT qui prévoyaient, dès lors qu'il y avait lieu à une nouvelle élection du Maire d'une commune, pour quelque cause que ce soit, l'obligation de procéder à une nouvelle désignation des délégués de la commune au sein d'organismes extérieurs (et notamment des EPCI).

En d'autres termes, une nouvelle élection du Maire n'induit plus l'obligation de procéder à la redésignation des représentants de la commune au sein des organismes extérieurs dans lesquels la commune concernée est représentée (les EPCI, notamment).

Ces dispositions étant pleinement applicables aux EPCI, une nouvelle élection du Président d'un EPCI n'induit également plus l'obligation de procéder à la redésignation des représentants de l'EPCI au sein des organismes auxquels peuvent adhérer les EPCI (Syndicats Mixtes, notamment).

Article 195

« I. - La première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée: «Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18.»

II. - Après l'article L. 3221-12 du même code, il est inséré un article L. 3221-13 ainsi rédigé: «Art. L. 3221-13. - Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, le président peut subdéléguer les attributions confiées par le conseil général dans les conditions prévues par l'article L. 3221-3.»

III. - Après l'article L. 4231-8 du même code, il est inséré un article L. 4231-9 ainsi rédigé: «Art. L. 4231-9. - Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, le président peut subdéléguer les attributions confiées par le conseil régional dans les conditions prévues par l'article L. 4231-3.»

Commentaire:

Cet article prévoit que, sauf dispositions contraires dans la délibération du conseil municipal portant délégation,

gation de certaines des attributions du conseil municipal au Maire, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation de fonctions du Maire.

Le Président du conseil général ou du conseil régional peut subdéléguer les attributions qui lui ont été confiées par le conseil (sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation d'attributions à son profit) soit à un Vice-Président, soit à des membres du conseil, bénéficiant de délégations de fonctions dans les conditions de droit commun (article L 3221-3 et L 4231-9 du CGCT)

Article 196

I. - Dans l'article L. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « A l'issue de son mandat » sont remplacés par les mots : « A l'occasion du renouvellement général des membres du conseil municipal ».

II. - Dans l'article L. 3123-9-2 du même code, les mots : « A l'issue de son mandat » sont remplacés par les mots : « A l'occasion du renouvellement général du conseil général ou du renouvellement d'une série sortante ».

III. - Dans l'article L. 4135-9-2 du même code, les mots : « A l'issue de son mandat » sont remplacés par les mots : « A l'occasion du renouvellement général des membres du conseil régional ».

IV. - Dans l'article L. 2123-11-2 du même code, après les mots : « ou tout adjoint dans une commune de 20 000 habitants au moins », sont insérés les mots : « ayant reçu délégation de fonction de celui-ci ».

Commentaire :

L'allocation différentielle de fin de mandat pourra désormais être versée à l'occasion du renouvellement général des membres du conseil municipal, du conseil général ou du conseil régional, et non plus, comme c'était le cas auparavant, à l'issue du mandat.

Les dispositions sur l'allocation différentielle de fin de mandat sont étendues aux adjoints ayant reçu délégation de fonction du Maire (et non plus aux seuls adjoints dans les communes de 20 000 habitants au moins comme auparavant).

Article 197

« Dans le premier alinéa de l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « l'autonomie financière », sont insérés les mots : « , dénommées établissement public local, ».

Commentaire :

Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont désormais qualifiées et dénommées « établissement public local ».

Article 198

« Dans l'article L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « le II de l'article L. 2123-24, », sont insérés les mots : « le III de l'article L. 2123-24-1, ».

Commentaire :

Cette disposition rend applicables aux membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, les dispositions de l'article L 2123-24-1 III du CGCT qui prévoient qu'un conseiller municipal auquel le Maire délègue une partie de ses fonctions peut percevoir une indemnité de fonction.

Article 199

Les dispositions des titres Ier à VIII sont applicables, sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances et sauf disposition particulière de la présente loi, à compter du 1er janvier 2005.

Les décrets d'application prévus par la présente loi peuvent être pris dès sa publication.

Article 200

Les dispositions des articles 172 et 174 sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

Les articles 199 et 200 fixent les dates d'entrée en vigueur des dispositions de la loi.

Sont applicables à compter du 1er janvier 2005, sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances et sauf disposition particulière de la loi, les dispositions des titres Ier à VIII de la loi, à savoir :

- Les dispositions sur le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle
- Les dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement
- Les dispositions sur la solidarité et la santé
- Les dispositions sur l'éducation, la culture et le sport
- Les dispositions sur les transferts de services et les garanties individuelles des agents
- Les dispositions sur la compensation des transferts de compétences
- Les dispositions sur la participation des électeurs aux décisions locales et sur l'évaluation des politiques locales
- Les dispositions sur les missions et l'organisation de l'État

Sont également applicables à compter du 1er janvier 2005, les dispositions de l'article 172, qui modifie les procédures de retrait d'une commune d'un EPCI, ainsi que les dispositions de l'article 174, qui modifie la procédure d'extension de droit commun du périmètre des EPCI.

En revanche, sont applicables à compter de la promulgation de la loi, les autres dispositions du titre IX de la loi, relatives aux communes et à l'intercommunalité (articles 142 à 171, articles 173, articles 175 à 193), et du titre X, à savoir les dispositions finales (articles 194 à 202).

Article 201

« La loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée :

1o L'article 2 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. - Le délai de deux ans prévu au I est prorogé de deux ans, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations :

« - soit par la transmission au représentant de l'État dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ;

« - soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;

« - soit par la réalisation d'une étude préalable.

« Le délai d'exécution de la décision d'attribution de subvention, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention, concernant les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui se trouvent dans la situation ci-dessus est prorogé de deux ans. » ;

2o Dans le premier alinéa du I de l'article 3, après les mots :

« à l'expiration du délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental », sont insérés les mots : « prorogé de deux ans supplémentaires au bénéfice des communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui se trouvent dans les conditions prévues au III de l'article 2. »

Commentaire :

Cet article modifie la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage en prorogeant le délai de 2 ans imparti aux communes (ou à un EPCI compétent) par cette même loi pour mettre à la disposition des gens du voyage des aires d'accueil.

Cette prorogation ne peut jouer que si la commune ou l'EPCI compétent ont manifesté leur volonté de se conformer à leurs obligations légales (soit par la transmission d'une lettre ou une délibération d'intention au Préfet indiquant la localisation de l'aire, soit par l'acquisition de terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition de terrains sur lesquels des aménagements sont prévus, soit par la réalisation d'une étude préalable).

Article 202

« Après le premier alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Afin d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, il est créé une instance de concertation entre la région et les

départements dénommée "conférence des exécutifs". Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des communautés urbaines et des présidents des communautés d'agglomération situées sur le territoire régional. Elle se réunit à l'initiative du président du conseil régional au moins une fois par an. »

Commentaire :

Cette disposition crée une nouvelle instance de concertation, la « Conférence des Exécutifs ».

La Conférence des Exécutifs, qui se réunit sur initiative du Président du Conseil Régional et au moins une fois par an, est créée entre la Région et les Départements concernés, et est composée des Présidents des Conseils Régionaux et Généraux, ainsi que des Présidents des Communautés urbaines et des Communautés d'agglomération situées sur le territoire de la région. Elle a pour objet d'étudier et de débattre, d'une part, de tout sujet sur l'exercice de compétences pour lesquelles la loi prévoit une concertation, et, d'autre part, de tout domaine induisant une harmonisation entre les 2 niveaux de collectivités. Il est à noter que les maires des grandes villes ne sont pas intégrés à cette conférence. A l'évidence, si le rôle de cette structure de concertation devait se développer à l'avenir, cela poserait dans des termes différents qu'actuellement, la question de la présidence de la structure intercommunale où figure une grande ville. A titre d'illustration, aujourd'hui pourrait siéger dans la région Nord-Pas-de-Calais, Pierre Mauroy en tant que président de la communauté urbaine de Lille et pas Martine Aubry, en tant que maire de Lille.

Article 203

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 2004-503 DC du 12 août 2004.]

Commentaire :

Cet article (qui prévoyait des dispositions dérogatoires pour les départements et régions d'outre mer pour ce qui concerne l'entrée en vigueur des dispositions de la loi confiant aux départements et régions l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien des bâtiments dans les collèges et lycées et leur transférant le recrutement et la gestion de certains personnels) est le seul de la loi à avoir été censuré par le Conseil constitutionnel (décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004), pour non-respect de l'article 73 de la Constitution.

Notes

1) Les effectifs seront multipliés par 4 ou 5 dans les régions et vont augmenter de 50 à 100 % (doublement) dans les départements.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.
.....

Éditeur: L'Action municipale
SARL au capital social de 15000 euros
R.C.S Paris B 659.801.419
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.
N° de commission paritaire: 63.333
Directeur de la publication: Jacques Guy
Composition: Groupe Moniteur
Tirage: Roto-France,
rue de la Maison rouge, 77185 Lognes
Dépôt légal: septembre 2004