



Chronique législative et réglementaire

Cécile Regourd – Maître de conférences à l'Université Toulouse Capitole – IDETCOM

L'année 2023 a été marquée par l'édiction d'une série de textes épars – souvent – d'une relative technicité.

Certaines lois, bien que n'ayant pas pour objet les collectivités territoriales, ont des incidences sur ces dernières. Par exemple, plusieurs lois ont été adoptées dans le domaine de la santé ayant notamment pour objet de remédier aux déserts médicaux. Il s'agit plus spécifiquement de la loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels, de la loi n° 2023-378 du 19 mai 2023 visant à améliorer l'encadrement des centres de santé et de la loi n° 2023-379 du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé. La première mentionnée du 27 décembre vise, comme son intitulé même l'indique, à une amélioration de l'accès aux soins et ce faisant à remédier aux inégalités territoriales. Elle est issue d'une proposition du député Frédéric Valletoux, devenu depuis lors ministre en charge de la santé. Selon cette loi, l'échelon de référence de l'organisation locale de la politique de santé est le « territoire de santé », tel que défini par le code de la santé publique, pouvant donner lieu à modification au sein des conseils territoriaux de santé en lien avec l'agence régionale de santé (ARS). Les lois du 19 mai 2023 visent, pour l'une, à procéder à un meilleur encadrement des centres de santé (par un renforcement des conditions d'ouverture, en rétablissant l'agrément préalable de l'ARS, et par un approfondissement des contrôles et des sanctions) tandis que la seconde consacre des dispositions à la lutte contre les déserts médicaux, tout en améliorant l'accès aux soins (cf. not. accès direct pour un ensemble de professionnels de santé tels que les orthophonistes ; élargissement des compétences de plusieurs professions paramédicales ; consécration d'un principe de responsabilité collective des professionnels de santé à la permanence des soins...).



D'autres lois ont également des incidences sur les collectivités locales sans pour autant les intéresser directement (loi du 27 décembre 2023 n° 2023-1270 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP ; loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques). D'autres enfin, promulguées en 2023, ont un objet très spécifique. Par exemple, la loi n° 2023-649 du 21 juillet 2023 vise à régulariser le plan local d'urbanisme de la communauté de communes du Bas Chablais, la loi n° 2023-594 du 13 juillet 2023 ratifie des ordonnances « relatives à la partie législative du livre VII du code monétaire et financier et portant diverses dispositions relatives à l'Outre-mer » ou la loi du 14 décembre 2023 n° 2023-1177 visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer.

Des observations de même nature peuvent être formulées s'agissant du volet réglementaire (décret n° 2023-1406 du 30 décembre 2023 relatif aux dates et aux modalités de transfert définitif des services ou parties de services de l'Etat mis à disposition des collectivités territoriales en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; décret n° 2023-1409 du 29 décembre 2023 portant modification de diverses dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes, aux préenseignes et aux paysages ; décret n° 2023-1240 du 22 décembre 2023 modifiant les modalités de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille et les modalités de versement de la contribution forfaitaire de l'Etat aux dépenses engagées par les départements pour l'évaluation de ces personnes).

Certains décrets ont, cependant, une portée plus large (décret n° 2023-1272 du 26 décembre 2023 modifiant les dispositions statutaires relatives à la promotion interne dans la fonction publique territoriale)

Au-delà de ces textes, restant ainsi à la marge du droit des collectivités territoriales, il est possible d'articuler les différents textes concernant directement les collectivités territoriales autour de trois thématiques distinctes : la première relève de la démocratie locale *lato sensu*, la seconde touche à la protection de l'environnement et la troisième concerne l'attractivité du



territoire.

I. Autour de la démocratie locale

Les textes en cause concernent respectivement, de manière générique, une meilleure protection en justice des élus locaux, un élargissement des exigences de la parité au sein de l'ensemble des administrations publiques, et de manière plus spécifique les petites communes sous l'angle de l'intercommunalité, et de leurs personnels.

- Loi du 24 janvier n° 2023-23 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public, victime d'agression

Cette loi est consécutive à l'augmentation significative des violences à l'encontre des élus.

D'une part, l'objet de la loi, suscitée par une initiative de l'AMF, est de permettre aux associations d'élus (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Régions de France), aux associations nationales défendant les intérêts des élus ou les associations locales, aux collectivités locales, au Sénat, à l'Assemblée nationale, et au Parlement européen de se porter partie civile pour accompagner les élus victimes d'agressions, et les membres de leur famille (le conjoint, le concubin, le partenaire lié par un PACS, les ascendants, les descendants en ligne directe ou toute autre personne vivant habituellement à leur domicile) dès lors qu'ils sont victimes d'une infraction en raison des fonctions exercées par l'élu ou de son mandat. Ainsi, la loi opère un élargissement du périmètre des parties civiles. Auparavant, le code de procédure pénale réservait cette possibilité aux seules associations départementales de maires affiliées à l'AMF, pour les élus municipaux.

D'autre part, la loi élargit le champ des agressions concernées (à tous les crimes et délits contre les personnes et les biens, aux atteintes à l'administration publique, aux délits de presse, et non plus uniquement aux cas d'injures, d'outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures).



- Loi du 19 juillet 2023 n° 2023-623 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique

Cette loi concerne à titre principal la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière mais un certain nombre de ses dispositions visent conjointement, dans les mêmes termes, la fonction publique territoriale. Son objet est d'accélérer la féminisation de la haute fonction publique en portant à 50% le quota obligatoire de primo-nomination aux emplois supérieurs de direction, assorti de la mise en place d'un index de l'égalité professionnelle de la fonction publique. Elle fait notamment suite au rapport de la délégation aux droits des femmes du Sénat de juin 2022 relatif au bilan de la loi dite Sauvadet dix ans après son adoption. De manière globale à ce jour, trois postes de responsabilités sur quatre sont détenus par des hommes alors que la féminisation de la fonction publique est de 64%. Le taux minimal de personnes de chaque sexe pour les primo nomination en cause est élevé de 40% à 50%. S'agissant des collectivités territoriales, la mesure s'appliquera, respectivement, en 2026 et 2028, après le renouvellement des assemblées communales et intercommunales, puis des assemblées départementales et régionales.

L'instauration d'un index de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes dans la fonction publique concerne toutes les administrations dotées de plus de 50 agents. Elles devront publier tous les ans les indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre agents des deux sexes et les mesures prévues pour y mettre fin. Les communes et intercommunalités, à partir de 40 000 habitants, sont concernées au 30 septembre 2024. Le seuil concernant la publication des dix rémunérations les plus élevées et leur répartition entre hommes et femmes pour ces employeurs territoriaux est abaissé de 80 000 à 40 000 habitants.

- Loi du 26 juin n° 2023-506 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires

Cette loi procède à un assouplissement des règles de parité en matière intercommunale. Plus précisément, depuis 2013, l'organe délibérant des EPCI doit assurer une égale représentation des femmes et des hommes, à l'instar des conseils des collectivités territoriales. L'article L 273-10 du code électoral prévoit que cette règle s'applique tout au long du mandat de



conseiller communautaire, y compris en cas de démission au cours du mandat. Ainsi, la vacance d'un siège suppose qu'il soit pourvu par un élu de même sexe et issu de la même liste. A défaut, le siège demeurerait vacant jusqu'à la fin du mandat.

La loi permet de remédier à cette difficulté en permettant, au terme de la première année suivant l'installation du conseil municipal de la commune concernée, lorsqu'aucun conseiller municipal ou d'arrondissement de même sexe n'est en mesure de le remplacer, que le siège soit pourvu par le candidat suivant « fléché » sur la liste sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu sans tenir compte de son sexe. A défaut de remplacement par un candidat fléché, le siège peut être pourvu par le premier conseiller municipal « non-fléché » élu sur la même liste, là encore, sans tenir compte de son sexe.

- *Loi du 31 décembre n° 2023-1380 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie*

L'exposé des motifs de cette loi, issue d'une proposition de loi sénatoriale, met en lumière le rôle essentiel exercé par les secrétaires de mairie dans les communes de moins de 3500 habitants, qu'il qualifie d' « essentiels, à la fois pour les habitants, pour qui ils représentent le premier service public de proximité, et pour le maire, dont ils sont le principal – et parfois unique – collaborateur ». Ces secrétaires de mairie s'apparentent à de « véritables chevilles ouvrières de la vie communale » (*ibid*) du fait notamment de la polyvalence de leurs missions. Cependant, leur recrutement est de plus en plus difficile dans la fonction publique territoriale, avec un nombre important de postes vacants. Cette loi fait écho aux travaux du Sénat et de l'Association des maires de France en la matière.

Pour rendre plus attractif et revaloriser le métier de secrétaire de mairie, la loi comporte plusieurs dispositions de portée distincte, certaines étant transitoires, d'autres pérennes.

S'agissant d'abord, des dispositions transitoires, elles portent sur le recrutement et les promotions des secrétaires de mairie.

Jusqu'au 31 décembre 2027, dans les communes de moins de 3500 habitants, de nouvelles possibilités sont offertes au maire. D'une part, il peut nommer à temps complet (ou partiel) un agent aux fonctions de secrétaire général de mairie (sauf s'il nomme un agent pour occuper



les fonctions de directeur général des services). Il y a donc une modification de la qualification retenue, passant de secrétaire de mairie à secrétaire général de mairie. Il peut, également, nommer un agent pour occuper les fonctions de directeur général des services si le seuil de 2000 habitants est dépassé. De surcroît, à partir du 31 avril 2024 (soit 4 mois après la promulgation de la loi) et jusqu'au 31 décembre 2027, les fonctionnaires de catégorie C, exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie, peuvent bénéficier d'une promotion interne « dans un cadre d'emplois de la catégorie B, selon les modalités prévues à l'article L 523-5 du code général de la fonction publique, sans qu'une promotion de postes ouverts à la promotion soit préalablement déterminée ».

S'agissant ensuite des dispositions qui entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2028, il convient de distinguer les communes de moins de 2000 habitants et celles de plus de 2000 habitants. Pour les premières, le secrétaire général de maire doit relever d'un corps ou d'un cadre d'emplois classé au moins dans la catégorie B. Pour les secondes – communes de plus de 2000 habitants – les fonctions de secrétaire général de mairie ou de directeur général des services relèveront d'un cadre d'emplois classé A. L'objectif poursuivi est ainsi celui d'une meilleure corrélation entre le niveau statutaire et le niveau d'expertise exigée. Par ailleurs, la loi crée une voie de promotion interne pour les fonctions de secrétaire général de mairie : « les statuts particuliers des cadres d'emplois de la catégorie B peuvent prévoir l'établissement d'une liste d'aptitude ouverte aux fonctionnaires de catégorie C relevant des grades d'avancement de leur cadre d'emplois respectif et ayant validé un examen professionnel sanctionnant une formation qualifiante aux fins d'exercer les fonctions de secrétaire général de mairie sans que la proportion de postes ouverts à la promotion soit préalablement déterminée ». Un décret doit préciser la nature de la formation, les modalités d'organisation de l'examen professionnel et la nature des épreuves.

Pour les communes comptant moins de 2000 habitants, la loi leur permet de recruter à temps complet des agents contractuels pour ces emplois de secrétaire général de mairie (et non plus seulement à temps partiel).

Les centres de gestion voient, de leur côté, leurs missions s'élargir : ils auront la charge de l'animation du réseau des secrétaires généraux de mairie au niveau départemental avec la



création de dispositifs complémentaires pour y parvenir. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devra, quant à lui, construire des parcours de formation pour assurer l'évolution des compétences des agents concernés.

D'ici fin 2024, un rapport d'évaluation des formations supérieures préparant au métier de secrétaire de maire devra être remis au Parlement par le gouvernement. L'objectif est d'apprécier la pertinence de la création d'une filière permettant l'obtention d'un diplôme national d'enseignement préparant à ce métier.

En résumé, cette loi procède à une revalorisation du métier par un changement de dénomination (secrétaire général de mairie se substituant à secrétaire de mairie) et par l'élargissement des possibilités de promotions et de changements de catégorie.

II. Les nouvelles exigences environnementales

L'impératif catégorique de l'environnement concerne désormais, au premier chef, l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, qu'il s'agisse de la lutte contre l'artificialisation des sols, les risques d'incendie, la rénovation énergétique, la production d'énergie renouvelable ou les transports. Les lois concernées ont été adoptées selon la chronologie suivante :

- *Loi du 2 février 2023 n° 2023-54 visant à limiter l'engrillagement des espaces et à protéger la propriété privée*

Ce texte, issue d'une proposition de loi, a pour objet de lutter contre la multiplication des grillages dans plusieurs régions. La justification est, selon ses initiateurs, de remédier aux problèmes de sécurité d'incendie et de sécurité sanitaire et de favoriser la libre circulation de la faune ainsi que le développement touristique rural. Ainsi la loi prévoit que « les clôtures implantées dans les zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme en application de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme ou, à défaut d'un tel règlement, dans les espaces naturels, permettent en tout temps la libre circulation des animaux sauvages. Ces clôtures sont posées 30 centimètres au-dessus de la surface du sol, leur hauteur est limitée à 1,20 mètre et elles ne peuvent ni être vulnérantes ni constituer des pièges pour la



faune ». Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (et schéma équivalent pour la Corse et les collectivités situées outre-mer) doit définir les matériaux de ces clôtures en matériaux naturels ou traditionnels. Une mise en conformité des clôtures est fixée au plus tard au 1^{er} janvier 2027. Certaines exceptions sont prévues.

- *Loi du 11 mars 2023 n° 2023-175 relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelable*

Cette loi s'inscrit dans la lutte contre le dérèglement climatique et dans la toile de fond de la crise d'approvisionnement des produits énergétiques consécutive à la guerre en Ukraine. Elle fait écho au discours de Belfort du Président de la République relatif à la politique énergétique du 10 février 2022. L'exposé des motifs souligne cette double ambition de sortie de la dépendance aux énergies fossiles et d'une indépendance énergétique.

La réalisation de ces objectifs ne peut s'opérer sans le concours des collectivités territoriales. Ainsi la loi vise à faciliter l'appropriation des projets en cause au niveau local par un dispositif de planification territoriale des énergies territoriales.

C'est ainsi, d'abord, que doivent être identifiées des zones d'accélération pour l'implantation d'installations d'énergie renouvelable. Plus précisément, le représentant de l'Etat dans le département nomme, parmi les sous-préfets, un référent à l'instruction des projets de développement des énergies renouvelables et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique. Parmi ses différentes fonctions, ce référent doit fournir un appui aux collectivités territoriales dans leurs démarches de planification de la transition énergétique.

Sur la base des informations transmises quant au potentiel d'implantation des énergies renouvelables, et après concertation du public, les communes sont chargées d'identifier les zones d'accélération favorables à l'accueil des installations et d'en débattre avec l'EPCI dont elles sont membres. Le référent préfectoral dispose de la compétence pour arrêter la cartographie de ces zones d'accélération et la transmettre pour avis au comité régional de l'énergie.



Si le comité régional de l'énergie conclut à l'insuffisance des zones identifiées pour atteindre les objectifs, deux solutions sont évoquées. Selon la première, les référents préfectoraux de la région arrêtent la cartographie à l'échelle du département, après avis conforme de chaque commune concernée pour les zones situées sur son territoire. Selon la deuxième option, les référents préfectoraux demandent aux communes d'identifier de nouvelles zones qui donneront lieu à un nouvel avis du comité régional. Les communes ont la possibilité de délimiter des zones d'exclusion dans la mesure où les objectifs régionaux sont atteints. Ce processus est amené à être renouvelé tous les cinq ans. De surcroît, ces zones d'accélération ont vocation à permettre de mieux atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie à partir du 31 décembre 2027. La ministre de la transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, a ainsi pu déclarer devant l'Assemblée nationale, le 31 janvier 2023, que « Pour la première fois, nous créons un système de planification qui met les élus locaux au centre du jeu, qui leur fait confiance ».

Ensuite, cette loi met en place un dispositif de planification pour les éoliennes en mer. Il s'agit d'un « document stratégique de façade [qui] établit, pour chaque façade maritime, une cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'implantation, sur une période de dix ans à compter de sa publication, d'installations de production d'énergies renouvelables en mer à partir du vent et de leurs ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité ». De surcroît, « la cartographie définit également les zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon 2050 ». Cette cartographie doit cibler « en priorité des zones prioritaires situées dans la zone économique exclusive et en dehors des parcs nationaux ayant une partie maritime ». Elles donnent lieu à débats publics (pouvant être mutualisés) et associent le Conseil national de la mer et des littoraux mais également les collectivités littorales et les collectivités situées à moins de 100 kilomètres de la zone d'implantation.

La loi vise également à mieux faire profiter les communes des bénéfices des projets d'énergie renouvelable. Elle consacre ainsi un mécanisme de redistribution de la valeur générée par ces projets : « Les candidats retenus à l'issue de procédures d'appel d'offres ou d'appels à projets [...] sont tenus de financer à la fois : les projets portés par la commune ou par l'EPCI-FP



d'implantation de l'installation en faveur de la transition énergétique, de la sauvegarde ou de la protection de la biodiversité ou de l'adaptation au changement climatique » ainsi que « les projets de protection ou de sauvegarde de la biodiversité ». De la même manière, les collectivités territoriales et leurs habitants peuvent prendre des participations dans les projets de production d'énergie renouvelable. La loi leur permet ainsi qu'à leurs groupements de percevoir, de manière anticipée, la totalité de la redevance d'occupation ou d'utilisation de leur domaine public auprès d'une société de production d'énergie renouvelable visée par les articles L 2253-1, L 3231-6 et 4211-1 du CGCT dès lors que le produit est affecté au financement de prise de participation au capital de cette société.

D'autres dispositions visent à simplifier l'autoconsommation des collectivités en favorisant un approvisionnement vert, et local, en électricité. Les communes sont dispensées de créer une régie et d'établir un budget annexe pour les services publics industriels et commerciaux ayant pour objet la production d'électricité photovoltaïque concernant les opérations d'autoconsommation. De plus, la loi ouvre aux collectivités la possibilité de recourir aux contrats de vente d'énergie directement conclus entre un producteur et un consommateur final.

Cette loi portant accélération de la production d'énergie renouvelable comporte d'autres dispositions concernant de manière moins directe les collectivités (création d'un observatoire des énergies renouvelables, médiateur des énergies renouvelables, simplification des procédures environnementales, sécurisation des procédures environnementales du risque contentieux, facilitation de l'installation de panneaux solaires sur des terrains déjà artificialisés, reconnaissance et encouragement de l'agrivoltaïsme...)

- *Loi du 10 juillet 2023 n° 2023-580 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie*

Le réchauffement climatique a, notamment, pour conséquence un accroissement du risque de « mégafeux ». La loi du 10 juillet 2023 est, précisément, consécutive à la multiplication et à l'intensification des feux de forêt et de végétation, dont les incendies de 2021 et 2022 constituent des exemples topiques. Un rapport sénatorial relatif à la prévention, et à lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie avait été rendu le 3 août 2022,



dressant un ensemble de propositions. Ce sont les auteurs du rapport qui sont à l'initiative de la loi. Pour parvenir à cet objectif, plusieurs outils sont introduits.

Il est, d'abord, affirmé le principe d'une stratégie nationale de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies. Elle est élaborée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit le 20 juillet 2024, par les ministères chargés de la forêt, de l'environnement, de l'urbanisme et de la sécurité civile en concertation avec un ensemble d'acteurs dont les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi directement parties prenantes de cette stratégie.

Ensuite, les plans de protection des forêts contre les incendies deviennent obligatoires dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque (et non uniquement particulièrement exposés au risque d'incendie). Ces plans sont élaborés par le préfet. Dans le cadre de ces plans, les parcelles forestières qui y sont identifiées pourront être préemptées par les communes afin d'améliorer les massifs forestiers. Les communes sont ainsi incitées à mener des projets d'exploitation et d'aménagement des forêts pour réduire le nombre – ou l'importance – des parcelles non gérées.

Les départements sont, quant à eux, chargés d'établir une carte des dessertes forestières, des voies de défense contre l'incendie et des points d'eau qui doivent être accessibles gratuitement en ligne sur un portail de référence d'ici 2026.

Le risque d'incendie intègre aussi les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques. Ces schémas restent arrêtés par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental, et avis conforme du conseil d'administration du service d'incendie et de secours. Des délégations régionales à la protection de la forêt peuvent être mises en place auprès des préfets de zone de défense de sécurité, par arrêté conjoint des ministres chargés de la forêt, de l'environnement, et de la sécurité civile.

Avec cette loi, l'Etat est, également, chargé d'élaborer une carte d'analyse de « la sensibilité du territoire européen de la France au danger prévisible de feux de forêt et de végétation », à partir de laquelle sera établie la liste des communes exposées à un danger élevé ou très élevé



de feux (par arrêté ministériel). Sur la base de cette liste, le territoire d'une commune qui y figure mais qui n'est pas couvert par un plan de prévention des risques en cause, pourra être délimité comme « zone de danger » par le préfet incluant des interdictions ou des limitations, en matière de construction (selon le degré du danger).

Par ailleurs, les obligations de débroussaillage sont renforcées. Le périmètre de ces obligations légales est annexé dans le PLU ou la carte communale pour une meilleure information des particuliers, notamment lors de la délivrance des permis de construire. Ce périmètre est également élargi. Le non-respect de ces obligations est plus sévèrement sanctionné : l'amende, initialement prévue d'un montant maximum de 30 euros par m² non débroussaillé est élevée à 50 euros.

Dans le but de prévenir les feux de forêt, les préfets ont, enfin, la possibilité de prescrire la réalisation de travaux agricoles (notamment moissons de nuit) et de fixer une liste d'acteurs pouvant être mobilisés en soutien de la lutte contre l'incendie, en incluant les agriculteurs disponibles et volontaires dans chaque commune et mentionnant aussi les citernes d'eau. Les agriculteurs pourront ainsi être réquisitionnés pour l'approvisionnement en eau. Les préfets pourront aussi faire procéder à des coupes tactiques d'arbres.

Cette loi comporte d'autres dispositions complémentaires sans relation directe avec les collectivités territoriales telles que l'interdiction de fumer et de jeter un mégot dans tous les bois et forêts et dans une distance de 200 mètres de ceux-ci, lors des périodes à risque, la pérennisation de la journée nationale de la résilience, l'exonération de la taxe sur les carburants les services d'incendie et de secours, etc...

- *Loi du 22 août n° 2023-630 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux*

La loi du 22 août 2021 dite climat résilience avait posé l'objectif du 0 artificialisation nette des sols d'ici 2050. Elle avait donné lieu à plusieurs décrets du 29 avril 2022, n° 2022-762 et n° 2022-763 portant respectivement sur les objectifs et les règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional



d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, pour le premier, et relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, pour le second. Ils avaient été contestés par l'Association des maires de France (AMF), devant le Conseil d'Etat qui avait, en partie, fait droit à la demande (en censurant les dispositions relatives à la définition des zones artificialisées dès lors que l'échelle de ces zones n'avait pas été identifiée)

Dans le prolongement de cette problématique, la loi du 20 juillet 2023 tend à accompagner les élus locaux dans l'application de l'objectif formulé. Cette lutte contre l'artificialisation des sols apparaît, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, « comme un enjeu prioritaire pour la préservation de l'environnement et de la biodiversité. » Sa mise en œuvre s'articule à partir de différentes mesures qui intéressent les collectivités territoriales, dès lors qu'elles sont sollicitées pour la mise en œuvre de l'objectif. D'abord, un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour la période 2021-2031 est fixé. La loi procède à la création d'une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols dont la mission est précisément d'étudier la conformité des projets de développement des collectivités avec l'objectif fixé.

Ensuite, une adaptation est consacrée aux projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur. Pour eux, le calcul de la consommation de l'espace s'opère à l'échelle nationale et non pas locale. Une enveloppe de consommation d'espaces pour ces projets pour la période 2021-2031 a été fixée à 12 500 hectares.

Par ailleurs, un allongement du délai est accordé aux régions pour définir les objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation en conformité avec les objectifs de la loi Climat précitée du 22 août 2021.

Au niveau intercommunal, un mécanisme de « garantie communale » a été admis pour permettre aux communes dans certaines conditions, de mutualiser une partie des surfaces consommées. Des dispositions particulières prennent en compte la spécificité de certaines communes.



Cette loi a, enfin, été précisée par l'édiction de trois décrets ayant notamment pour objet d'affiner la nomenclature du calcul du solde d'artificialisation, de modifier les conditions de territorialisation de l'objectif décennal dans les documents de planification régionale, de préciser le contenu du rapport local d'artificialisation et de fixer la composition et le fonctionnement de la commission régionale de conciliation (décret du 27 novembre 2023 n° 2023-1096 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols ; décret du 27 novembre 2023 n° 2023-1097 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols ; décret du 27 novembre 2023 n° 2023-1098 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols »).

- *Loi du 30 août 2023 n° 2023-222 visant à ouvrir le tiers financement à l'Etat, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique*

Ce texte met en place une expérimentation permettant de déroger au droit de la commande publique pendant cinq ans afin de favoriser une rénovation énergétique des bâtiments publics. L'objectif est de réduire la consommation d'énergie de ces bâtiments d'au moins 40% en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050 par rapport à 2010, conformément à ce que prévoyait la loi dite ELAN du 23 novembre 2018 (n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique).

Pour y parvenir, de lourds investissements doivent être engagés, évalués entre 400 et 500 milliards d'euros. Ainsi les dérogations consacrées visent à autoriser l'Etat, ses établissements publics, les collectivités territoriales et intercommunalités à recourir, à titre exceptionnel, au paiement différé des travaux dans le cadre de contrats de performance énergétique, prenant la forme d'un marché global de performance pour la rénovation d'un ou plusieurs de leurs bâtiments. Ces contrats de performance énergétique, consacrés par la loi Grenelle 1 de 2009 et jusqu'alors peu usités, doivent être davantage mobilisés. Par ce mécanisme, les contractants publics peuvent décaler le paiement des travaux, l'investissement financier initial reposant alors sur un tiers financeur. Un rapport d'évaluation sur les contrats ainsi conclus sera remis au parlement à mi-parcours et un rapport final six mois avant la fin de l'expérimentation.



▪ Loi du 23 octobre 2023 n° 2023-973 relative à l'industrie verte

Cette loi de l'autonomie 2023 s'inscrit dans l'objectif du développement durable, et vise, plus précisément, à concilier les objectifs de relance de l'industrie française et de transition écologique. Elle fait notamment écho au rapport de L. Guillot « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France », remis au gouvernement en mars 2022. Elle comporte plusieurs axes relatifs à l'implantation des sites industriels, aux financements des projets industriels « verts », et à « verdir » la commande publique, et à conditionner les aides publiques à la transition écologique.

Les collectivités territoriales sont concernées à plusieurs titres.

D'abord, la stratégie nationale pour une industrie verte élaborée par l'Etat doit tenir compte « des contraintes et des spécificités des collectivités territoriales relevant des articles 73 et 74 de la Constitution ».

Par ailleurs, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) doit intégrer des objectifs de moyen et long termes en matière de développement industriel.

S'agissant, ensuite des projets d'intérêt majeur, la loi prévoit d'associer les collectivités territoriales à leur implantation. Il s'agit de projet industriel qui présente « eu égard à son objet et à son envergure, notamment en termes d'investissement et d'emploi, une importance pour la transition écologique ou la souveraineté nationale » et qui peut alors être qualifié comme tel par décret. Pour ces projets, la mise en compatibilité du document d'urbanisme est subordonnée à l'« accord du maire de la commune dans laquelle le projet industriel pourrait être implanté, ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale [...] lorsqu'un plan local d'urbanisme est applicable sur le territoire de celui-ci, et du président de la région correspondante lorsque son document de planification doit être mis en compatibilité ». Pour ce faire, la loi exige que soient transmises aux collectivités, « les données essentielles du projet industriel ainsi que, lorsqu'une mise en compatibilité est requise, les données essentielles des modifications de leur document de planification ou



d'urbanisme nécessaires à la réalisation du projet et les motifs de ces modifications ».

La région peut, de surcroît, faire remonter au ministre chargé de l'industrie « les projets qui lui semblent susceptibles d'être reconnus d'intérêt national majeur, après avoir recueilli, si la localisation du projet est déjà connue, l'avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels ces projets pourraient être implantés ».

Par ailleurs, de nouveaux motifs d'exclusion des marchés publics sont prévus et peuvent être mobilisés par les collectivités territoriales. Ces exclusions concernent les entreprises ne satisfaisant pas à l'obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre ; celles ne respectant pas leurs engagements de publication d'information concernant la durabilité.

- *Loi du 27 décembre 2023 n° 2023-1269 sur les services express régionaux*

Les transports sont évidemment concernés par les exigences environnementales. Cette loi vise à la fois à répondre à l'attractivité des territoires en les désenclavant et à lutter contre le changement climatique par la décarbonation des transports. Cette loi est consécutive à l'objectif de création d'un réseau de services express régionaux métropolitains dans une dizaine d'agglomérations, formulé par le Président de la République, et à la remise du rapport au gouvernement un an plus tard, en février 2023, du Conseil d'orientation des infrastructures « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leurs transitions », ainsi que du plan de développement du ferroviaire d'ici 2040.

La loi s'appuie sur le modèle de la Société du Grand Paris, dont elle élargit les contours en la transformant en Société des grands projets afin de mettre en place des « services express régionaux métropolitains ». La Société des grands projets a pour mission, aux côtés de ses filiales ou des GIP, de participer à la conception, à la maîtrise d'ouvrage et au financement des infrastructures de transports nécessaires aux futures SERM. Elle dispose de la possibilité de contracter des emprunts pour financer les projets avec une durée d'amortissement de 50 ans maximum pour chaque projet.

Ces services express régionaux métropolitains sont définis en ces termes : « une offre



multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre intègre la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux ». La combinaison de ces différents modes de transports collectifs dans la SERM est assurée par un billet unique.

Ainsi, ces services express régionaux métropolitains devraient permettre – selon la loi – « une amélioration de la qualité des transports du quotidien », « une réduction de la pollution de l'air, la lutte contre l'auto-solisme, [le] désenclavement des territoires périurbains et ruraux insuffisamment reliés aux centres urbains, une meilleure accessibilité, [...] la décarbonation des mobilités ». Sur un territoire comportant deux métropoles situées à moins de 100 kms, une mise en œuvre conjointe d'un projet de SERM peut être envisagée. La loi a pour « objectif la mise en place d'au moins dix SERM dans un délai de dix ans ».

S'agissant de la mise en œuvre de ces services, elle doit se réaliser par le biais d' « une concertation entre l'Etat, la région, les autorités organisatrices de la mobilité, les départements et, le cas échéant, les gestionnaires d'autoroutes et de voies routières express du périmètre concerné ». Le niveau communal et intercommunal n'est cependant pas écarté du processus. D'une part, les maires des communes concernées par un projet de service express régional métropolitain sont informés avant le déploiement du projet ». D'autre part, il revient aux communes et aux EPCI de favoriser « le renouvellement urbain, l'optimisation de l'utilisation de l'espace et la qualité urbaine des projets à proximité des gares du service express régional métropolitain ».

Le statut de SERM est conféré par un arrêté du ministre chargé des transports sur proposition conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement. La proposition ainsi formulée doit comprendre un certain nombre d'informations énumérées par la loi (estimation des coûts d'investissement, des coûts d'exploitation, différentes modalités de financement envisagées, conditions garantissant l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billetterie »).



La coordination entre la région et les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité et des services de transports proposés par le SERM est assurée par un contrat opérationnel. La coordination entre les différents maîtres d'ouvrage tend, quant à lui, à être garantie par la constitution d'un groupement d'intérêt public qui signera une convention de suivi avec l'Etat, les autorités organisatrices de la mobilité, les collectivités territoriales qui participent au financement.

Avant le 30 juin 2024, une conférence nationale de financement des SERM devra être organisée réunissant notamment l'Etat, les élus régionaux et métropolitains, les associations nationales de collectivités territoriales et leurs groupements, SNCF Réseau, la Société des grands projets...

Par ailleurs, la loi prévoit la remise d'un rapport avant le 30 juin 2024 sur la possibilité de permettre aux communautés de communes de se saisir de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité, d'un rapport annuel relatif à l'engagement financier de l'Etat en faveur des projets de SERM ainsi que d'un rapport concernant les éventuelles évolutions tarifaires des infrastructures ferroviaires.

Par-delà, l'emprise des préoccupations environnementales, ces dernières ne sauraient occulter les exigences pérennes d'attractivité des territoires.

III. La pérennité du principe d'attractivité et de lutte contre les inégalités territoriales

Les exigences d'attractivité économique prennent parfois des voies singulières : en l'occurrence en faveur de l'extension du périmètre des casinos.

- Loi n° 2023-1178 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos

Historiquement, les jeux d'argent et de hasard sont strictement encadrés en France, comme en atteste la loi du 21 mars 1836 portant prohibition des loteries. L'interdiction a pour fondement les « risques d'atteinte à l'ordre public et à l'ordre social, notamment en matière de protection de la santé et des mineurs ». La loi du 15 juin 1907 autorisait l'ouverture de casinos dans les sites thermaux, modifiée notamment par la loi du 5 mai 1987. Le code de la sécurité intérieure



énumérait ainsi les communes pouvant accueillir un casino (cf article L 321-1) correspondant, pour l'essentiel, à des communes classées stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme ou des villes principales d'agglomérations de plus de 500 000 habitants et participant pour plus de 40% au fonctionnement d'établissements culturels importants tels qu'un centre dramatique national ou scène nationale, un orchestre national, et un théâtre d'opéra, présentant en saison une activité régulière d'au moins vingt représentations lyriques.

Avec la loi du 15 décembre 2023, les dérogations sont élargies. De nouvelles communes peuvent accueillir un casino. Cette ouverture est offerte, d'une part, aux « communes sur le territoire desquelles sont implantés, au 1^{er} janvier 2023, le siège d'une société de courses hippiques ainsi que le site historique du Cadre noir ou un haras national ou [dans lesquelles] ont été organisés au moins dix événements équestres au rayonnement national ou international par an entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2023 ».

D'autre part, peuvent également accueillir un casino les « communes, à raison d'une par département frontalier, ou aucun casino n'est autorisé à la date de la demande d'une commune classée commune touristique, membre d'une intercommunalité à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants ».