

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 25 mai 2023

Section de l'intérieur,
Section des finances,
Section sociale,
Section de l'administration

N° 407037

EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS

M. EOCHE-DUVAL,
M. MICHEL,
M. CASSAGNABERE,
M. DELSOL,
rapporteurs

AVIS SUR UNE PROPOSITION DE LOI

tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales

1. Le Conseil d'Etat a été saisi par le président du Sénat, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de la proposition de loi n° 448 tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales, enregistrée à la Présidence du Sénat le 23 mars 2023 et déposée par M. Vincent Delahaye, vice-président du Sénat, et 87 sénateurs. Le Conseil d'Etat présente les observations et suggestions qui suivent, dans la ligne de ses avis n° 396251 du 20 décembre 2018 et n° 401591 du 11 février 2021 sur deux propositions de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, devenues les lois n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 et n° 2022-171 du 14 février 2022.
2. La présente proposition de loi tend elle aussi à l'abrogation de lois obsolètes. Ainsi que le Conseil d'Etat l'avait rappelé dans son précédent avis, une telle démarche répond au principe de clarté et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005). Est regardée comme obsolète une loi dont toutes les dispositions n'ayant pas fait l'objet d'une abrogation explicite, soit ont été abrogées implicitement par des lois ultérieures posant des règles contraires, soit ont épuisé leurs effets eu égard à leur objet, soit sont désormais privées d'objet parce qu'elles visaient des situations qui, en raison de l'évolution des circonstances de droit et de fait, ne sont plus susceptibles de se présenter.
3. Toutefois, la présente proposition de loi se distingue significativement des deux précédentes à plusieurs égards. En premier lieu, les auteurs des deux précédentes propositions avaient sélectionné les lois à examiner selon un critère chronologique : la première proposition portait sur les années 1800 à 1940, la seconde sur les années 1941 à 1980. L'exposé des motifs de la présente proposition de loi indique qu'elle ouvre une « *nouvelle étape* », qui sera conduite « *secteur par secteur* », et en commençant par le droit applicable aux collectivités locales – que le Conseil d'Etat suggère de désigner, dans le titre de la proposition de loi, par leur dénomination constitutionnelle de « *collectivités territoriales* ». Il

s'agit des règles « *d'ordre général* », en réservant pour des propositions de loi ultérieures les textes propres à certaines catégories de collectivités, dont les collectivités d'outre-mer, et ceux propres à différents domaines de politiques publiques. La plus grande partie de leurs dispositions a été codifiée. En deuxième lieu, si le nombre des lois concernées n'est pas plus élevé que dans la précédente proposition de loi, leurs dispositions encore en vigueur sont beaucoup plus nombreuses. En troisième lieu, les auteurs des deux précédentes propositions de loi avaient pris le parti d'écarter entièrement une loi du champ de l'abrogation dès lors qu'un article au moins n'était pas obsolète. Ils avaient en outre procédé à une sélection sur la base de divers indices en écartant par exemple les lois ayant fait l'objet d'une modification depuis moins de 20 ans. Les lois dont l'abrogation est proposée par cette nouvelle proposition de loi sont nettement plus récentes et cette dernière propose, dans certains cas, l'abrogation de certains articles seulement.

4. Si, pour un grand nombre de dispositions, le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacle à leur abrogation, il relève toutefois que le parti ainsi retenu rend plus difficile, pour d'autres dispositions, la mesure de l'impact réel de l'abrogation, et peut créer des doutes quant à leur caractère effectivement obsolète et quant à l'opportunité de leur abrogation. Le Conseil d'Etat recommande de s'abstenir d'abroger les dispositions en cause chaque fois que le doute n'a pas pu être levé, les risques au point de vue de la sécurité juridique l'emportant dans ce cas sur les bénéfices attendus en termes de lisibilité. L'incertitude concernant plus particulièrement des dispositions propres à des collectivités à statut spécial (Ville de Paris, collectivité de Corse, métropole de Lyon, collectivités d'outre-mer), il suggère d'interroger celles-ci à l'occasion des travaux parlementaires.

5. Par ailleurs, la présente proposition de loi ne se borne pas à l'abrogation de dispositions obsolètes. Elle prévoit aussi la codification de certaines dispositions, la consécration dans la loi de certains éléments de la jurisprudence et la correction de renvois obsolètes ou erronés.

6. Enfin, le Conseil d'Etat pense utile que le législateur puisse procéder à l'évaluation de l'impact pratique des précédentes lois de simplification, ainsi que de la présente proposition de loi au regard des difficultés plus grandes que présente le projet examiné, et s'interroge sur l'impact réel en termes de lisibilité du droit applicable. Cette évaluation permettrait d'apprécier la nécessité de poursuivre l'élaboration de telles propositions de loi, notamment en comparant leur effet avec celui de l'adaptation des outils numériques de documentation, et en tenant compte de l'importance croissante des travaux requis pour assurer leur sécurité juridique.

DISPOSITIONS CODIFIANT DES DISPOSITIONS NON CODIFIÉES OU CONSACRANT LA JURISPRUDENCE

Codification de certaines dispositions

7. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacle à la codification de dispositions qui, suivant les critères habituels, présentent un caractère pérenne, y compris lorsqu'elles ont un champ d'application limité. Toutefois certaines d'entre elles ne s'y prêtent pas, soit parce qu'elles paraissent plutôt devoir être abrogées, soit parce que, eu égard aux conditions de leur intégration dans un code, il n'en résulterait pas de réel bénéfice en termes d'accessibilité du droit.

8. Peut ainsi être codifié l'article 12 de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics, qui charge le haut-commissaire de la République de publier les dispositions du même code applicables aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. Il en est de même de l'article 9 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, qui, par dérogation à l'interdiction édictée par l'article 2060 du code civil, permet à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de souscrire, dans les contrats qu'ils concluent conjointement avec des sociétés étrangères pour la réalisation d'opérations d'intérêt national, des clauses compromissaires en vue du règlement, le cas échéant définitif, de litiges liés à l'application et l'interprétation de ces contrats.

9. Le Conseil d'Etat estime également opportune la codification dans l'article L. 2141-10 du code de la commande publique de l'article 9 de la loi n°2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, qui dispose que « *Lors d'un appel d'offres lancé par une société d'économie mixte locale, les entreprises présentant une candidature ou une offre ne peuvent être exclues du seul fait qu'elles sont actionnaires de la société d'économie mixte, sauf si le règlement de la consultation le prévoit expressément* ». Il suggère d'insérer l'adverbe « *toutefois* » au début de cet alinéa nouveau car ce dernier constituera une réserve au principe posé au premier alinéa.

10. Le Conseil d'Etat considère que l'article 74-1 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui fixe les conditions dans lesquelles une communauté d'agglomération est substituée aux communes membres dans les délibérations instituant le versement destiné aux transports en commun, aujourd'hui « *versement destiné au financement des services de mobilité* », peut aussi être codifié. Toutefois, plutôt que de créer un nouvel article à la suite de l'article L. 5216-6 du code général des collectivités territoriales, le Conseil d'Etat suggère de mettre ces dispositions en cohérence avec celles de l'article L. 2333-67, qui régissent, pour le même versement, certaines autres conséquences des créations, fusions ou extensions des établissements publics intercommunaux à fiscalité propre.

11. Le Conseil d'Etat estime que le IV de l'article 23 de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, qui permet, par dérogation, la poursuite de la gestion déléguée de certains sites cinéraires créés avant le 31 juillet 2005, pourrait être codifié, même s'il n'a pas pu être établi qu'il existerait encore des sites tels que ceux auxquels il s'applique.

12. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) a créé un nouveau régime de fusions de communes, dit des « *communes nouvelles* », et le I de son article 25 prévoit que les communes fusionnées avant la publication de la même loi demeurent régies par le chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales dans sa précédente rédaction, tout en apportant à celui-ci certaines modifications. Si ce I peut être codifié, le Conseil d'Etat suggère, plutôt que de le reproduire à l'identique, de l'insérer directement dans les dispositions du code qu'il modifie, qui pourraient former un nouveau chapitre à la suite de ce chapitre III. Cette solution, plus lisible, permettrait aussi de ne reproduire dans le code que celles des dispositions qui trouvent encore à s'appliquer de nos jours, les autres pouvant être abrogées. Par ailleurs, la législation actuelle prévoit que les communes fusionnées sous ce régime qui choisissent d'opter pour le

nouveau régime se voient appliquer le chapitre III « dans sa rédaction résultant de » la loi du 16 décembre 2010. Il se déduit du texte de la proposition de loi que l'intention de ses auteurs est que la législation applicable ne soit plus « cristallisée ». Le Conseil d'Etat est d'avis que cette évolution est opportune même s'il ne s'agit pas d'une mesure à droit constant. L'écriture in extenso permettra par construction d'y satisfaire avec la clarté souhaitable. Le Conseil d'Etat relève enfin que les articles 7 et 9 de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, qui régissent les communes associées, et qui comportent des discordances avec les dispositions codifiées, gagneraient à être abrogés.

13. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacle à la codification des dispositions pérennes des articles 55 et 58 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. L'article 55 incite les collectivités territoriales et leurs groupements, lors de leurs achats publics, à réduire la consommation de plastiques à usage unique, la production de déchets, et à privilégier les biens issus du réemploi ou qui intègrent des matières recyclées en prévoyant des clauses et des critères utiles dans les cahiers des charges. L'article 58, quant à lui, fixe pour les achats de produits, acquis annuellement par les services de l'Etat ainsi que par les collectivités territoriales et leurs groupements, dans des proportions de 20 % à 100 %, les produits issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées. Toutefois, le Conseil d'Etat estime que ces deux dispositions qui concernent essentiellement l'achat public devraient être codifiées dans le seul code de la commande publique, où elles ont toute leur place, quitte à ce qu'une disposition miroir soit intégrée au code de l'environnement (article L. 541-15-18) et non, comme le fait la proposition de loi pour l'article 58 précité, dans le code général de la propriété des personnes publiques qui n'a pas vocation à l'accueillir. Par ailleurs, le Conseil d'Etat suggère, non d'ajouter deux alinéas nouveaux à l'article L. 2111-1 du code de la commande publique qui se suffit à lui-même, mais de créer deux articles nouveaux qui pourraient être les articles L. 2111-1-1 codifiant l'article 55 de la loi du 10 février 2020 et L. 2111-1-2 codifiant son article 58. Ces deux nouveaux articles expliciteraient ainsi clairement l'objectif affiché par l'article L. 2111-1.

14. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection de principe à la codification des dispositions pérennes du II de l'article 64 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, qui prévoient que les communes de Nouvelle-Calédonie et les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna sont éligibles à la dotation prévue par l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, il lui semble préférable de le faire dans le code général des collectivités territoriales plutôt que, comme il est proposé, dans chacun des deux vecteurs législatifs que sont, pour les communes de Nouvelle-Calédonie, le code des communes de ce territoire, et pour les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer. Le code général des collectivités territoriales connaît déjà des dispositions prévoyant que des communes situées dans des collectivités régies par l'article 74 ou par l'article 76 de la Constitution bénéficient de certaines dotations, par exemple à l'article L. 2334-23-1, qui précise ce qu'il en est pour l'outre-mer de la dotation d'aménagement mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 2334-13, ou à l'article L. 2334-34, qui précise dans quelles conditions les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et les communes ainsi que leurs groupements des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie bénéficient d'une quote-part de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

15. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à la codification des dispositions pérennes du I de l'article 35 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports. Cet article ouvre aux collectivités territoriales la faculté de prendre des participations dans des sociétés d'exploitation des ports qui leur ont été transférés en application du I de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il précise que cette faculté leur est ouverte « *par dérogation aux articles L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1 et L. 5111-4 du code général des collectivités territoriales* ». La codification proposée s'opère en prévoyant une dérogation séparée au sein de chacun des articles du code auquel le I de l'article 35 déroge : l'article L. 2253-1 pour les communes, l'article L. 3231-6 pour les départements, et l'article L. 4211-1 pour les régions. Le Conseil d'Etat recommande de retenir une rédaction harmonisée dans chacun de ces trois cas et, en outre, d'ajouter l'abrogation du I de l'article 35 de la loi de 2006 à la liste des abrogations prévues à l'article 20 de la proposition de loi.

16. En revanche, apparaît trop complexe la codification de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui détermine les conséquences financières de l'absence de signature de conventions entre l'Etat et les départements en matière sanitaire ou de la venue à échéance des conventions signées. Le Conseil d'Etat estime qu'il conviendrait de prendre en compte le cas où une nouvelle convention a été signée après que la première est arrivée à échéance. La règle applicable aux départements qui n'avaient pas signé de convention dans le délai imparti devrait être reprise. Il estime enfin qu'il serait préférable de placer les dispositions dans la section du CGCT relative aux « *dispositions particulières à certains transferts* » et de les articuler avec celles relatives à la dotation globale de fonctionnement des départements, puisque cette dotation, dans certains cas, fait l'objet de la réfaction prévue par ces dispositions. Dans ces conditions, l'intérêt de la codification ne paraît pas avéré.

17. Plutôt que de le codifier, le Conseil d'Etat suggère d'abroger le I de l'article 9 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, relatif à la répartition des sièges entre les communes membres dans les conseils des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. D'une part sa portée normative est incertaine, la matière étant régie précisément par l'article L. 5211-6-1 du CGCT. D'autre part ces dispositions ne paraissent pas conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris, point 4).

L'article 17 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales étend aux élus locaux mandataires de collectivités au sein d'une société d'assurance mutuelle, créée avant la date de promulgation de la même loi, certains droits ou avantages dont bénéficient les élus qui représentent leur collectivité dans les sociétés d'économie mixte locale. Il ressort des travaux parlementaires que le législateur a réservé cette mesure aux sociétés déjà existantes afin de ne pas encourager la création de telles sociétés, car les activités d'assurance ne lui paraissaient pas relever de la compétence des collectivités territoriales. Le Conseil d'Etat est d'avis dans ces conditions qu'il est préférable de ne pas codifier ces dispositions. En outre, ces sociétés n'étant pas des sociétés d'économie mixte locales, des règles les concernant n'ont pas leur place dans le CGCT. Si, de nos jours, la doctrine, assez généralement, met la jurisprudence au nombre de ce qu'il est convenu d'appeler les « *sources du droit* », le juge n'a pas de pouvoir normatif et n'est pas placé dans la même situation que le pouvoir législatif, ni, d'ailleurs, que le pouvoir exécutif dans son activité normative. S'il est toujours loisible au législateur d'intervenir dans un domaine où la jurisprudence a énoncé un principe général ou précisé l'interprétation du droit positif, le

Conseil d'Etat estime que la transcription de la jurisprudence dans un texte législatif ne devrait être envisagée, lorsque cette transcription relève du niveau de la loi, que, d'une part, lorsque la jurisprudence en cause peut être regardée comme constante et que la règle ou le principe qu'elle énonce peut être dégagé sans difficulté ni ambiguïté des circonstances particulières des cas d'espèce sur lesquels le juge s'est prononcé et, d'autre part, lorsque l'intérêt pratique de la reprise de la règle ou du principe dans un texte normatif l'emporte sur les avantages que peut présenter la souplesse de l'interprétation jurisprudentielle, du fait notamment de sa capacité à appréhender les particularités des situations auxquelles la règle a vocation à s'appliquer.

18. La proposition de codification de la solution retenue par le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, dans sa décision du 5 juillet 2010, Syndicat national des agences de voyage (n° 308564, A - Rec. p. 240) illustre les difficultés d'un tel exercice. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a statué sur le fondement de l'article L. 1521-1. du CGCT, qui prévoit que *« lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires »*, et a jugé, s'agissant d'activités accessoires à l'objet d'une société, qu'il n'était pas *« besoin de rechercher si ces activités accessoires sont le complément nécessaire de l'activité principale »*. La proposition de loi entend incorporer cette solution dans le texte même de l'article L. 1521-1, en y précisant que *« les activités accessoires de l'activité principale d'une de ces sociétés sont considérées comme répondant à cette condition lorsqu'elles en sont un complément normal, quand bien même elles n'en seraient pas le complément nécessaire »*. Toutefois, le Conseil d'Etat estime qu'il est délicat d'inscrire dans la loi, sur la base d'une décision au demeurant restée isolée, un distinguo entre complément *« nécessaire »* et complément *« normal »* d'activité des sociétés d'économie mixte. La solution contentieuse avait, en effet, une logique propre au cas d'espèce, en réponse à un moyen de cassation du requérant, et dans le cadre du droit du tourisme alors applicable. En outre, la codification proposée pourrait brouiller la distinction, qui doit rester nette entre, d'une part, la notion jurisprudentielle d'*« activité purement accessoire »* à une activité d'intérêt général, l'exercice d'une telle activité assurant la régularité de l'intervention économique de la personne publique (CE, Section du 29 mai 1936, Syndicat des entrepreneurs de couverture c/ Ville de Bordeaux, n° 38964, p. 622) et, d'autre part, l'exigence légale de complémentarité en cas de multi-activité dans l'objet des sociétés locales prévue par le CGCT.

19. La jurisprudence selon laquelle le conseil départemental ne se dessaisit pas lorsqu'il délègue une partie de ses attributions à la commission permanente est bien établie et sa transposition, prévue par la proposition de loi, aux conseils régionaux ne paraît pas présenter de difficulté. En revanche, sa transposition, également envisagée, aux délégations accordées par les conseils d'administration des services d'incendie et de secours à leurs bureaux ne va pas de soi. Le Conseil d'Etat estime que son inscription dans la loi induirait un doute quant à l'intention du législateur pour les collectivités à statut particulier comparables aux départements ou aux régions.

20. En jugeant que, lorsque l'axe d'une voie communale délimite les territoires de deux communes, leurs maires règlent la circulation, soit par un arrêté conjoint, soit par deux arrêtés identiques, le Conseil d'Etat a validé une pratique universellement répandue et qui paraît relever de l'évidence. La codification n'aurait ainsi pas de valeur ajoutée. Par ailleurs, cette jurisprudence se transpose aisément à beaucoup de situations comparables, de sorte que l'inscription dans la loi du seul cas des routes communales pourrait être un facteur d'incertitude.

21. Le Conseil d'Etat n'émet pas de réserve à la codification à l'article L. 151-4 du code de l'éducation la jurisprudence issue de la décision 6 avril 1990 (Département d'Ille-et-Vilaine, n° 81713) qui, dans l'espèce qui lui était soumise, juge que les collectivités territoriales peuvent accorder à des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association des subventions dans la limite du dixième des dépenses annuelles de l'établissement autres que les catégories de dépenses couvertes par des fonds publics versés au titre du contrat d'association.

22. En revanche, il suggère de ne pas codifier le principe rappelé par la décision du 15 octobre 2015 (Commune de Chatillon-sur-Seine, n° 375577), interdisant des cessions à vil prix. En effet, un tel principe trouve son origine dans les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due, laquelle ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel (décision n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986 relative aux lois de privatisation), celle de l'État et des autres personnes publiques. Cette même décision en déduit que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur. Il s'en infère qu'une personne morale de droit public ne peut vendre un bien à des particuliers pour un prix inférieur à sa valeur sauf lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes (décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires). Le Conseil d'Etat relève que les auteurs du code général de la propriété des personnes publiques n'avaient pas cru devoir codifier ce principe de valeur constitutionnelle par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, pas davantage que le législateur n'a jugé opportun de le faire ultérieurement. Cette codification d'un tel principe bien identifié, dégagé de longue date tant par la jurisprudence du Conseil constitutionnel que par celle du Conseil d'Etat, n'apparaît donc pas utile pour améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales.

ABROGATIONS

Abrogation de dispositions déjà abrogées :

23. Au moment de la rédaction de la proposition de loi, quelques articles de la loi 2 avril 1942 relative au régime des stations classées apparaissaient toujours dans Légifrance. Le Conseil d'Etat constate comme les auteurs de la proposition de loi que ces articles sont tous obsolètes. Toutefois, il apparaît que cette loi de 1942 a été entièrement et explicitement abrogée par le 17° du III de l'article 17 de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. La correction dans Légifrance a été apportée depuis. Le Conseil d'Etat observe qu'ont également déjà été abrogés l'article L. 1613-2-1 du CGCT, par l'article 203 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, et le dernier alinéa du 2° du C du II et du second alinéa du V *bis* de l'article L. 3335-1 du même code, par le V de l'article 55 de loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

24. Comme l'avaient recommandé les avis précédents du Conseil d'Etat, les articles de la proposition de loi, afin de couvrir toute incertitude sur le fait que certaines autres lois auraient pu être antérieurement abrogées, utilisent la formule « *sont et demeurent abrogées* », ce qui confère un caractère éventuellement confirmatif aux abrogations proposées. De même,

comme proposé par ces avis, certaines des lois ainsi abrogées ayant pu faire l'objet de mesures particulières d'adaptation ou d'extension dans les collectivités d'outre-mer, la proposition de loi mentionne la formule « *sur tout le territoire de la République* ».

Abrogation, au sein d'une même loi, de certaines dispositions obsolètes seulement

25. Dans certains cas la proposition de loi prévoit de n'abroger, dans une même loi, que certaines dispositions, alors que d'autres dispositions apparaissent manifestement obsolètes. Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'Etat estime préférable d'abroger également ces dispositions, étant précisé qu'il n'a pas procédé à un recensement exhaustif de toutes les dispositions obsolètes. Il s'en tient donc aux exemples qui suivent.

26. La proposition de loi vise à n'abroger que les articles 13 et 27 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé et l'article 102 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social. Ce choix, qui paraît éclairé par l'exposé des motifs, est tiré du fait que les autres dispositions seraient dépourvues de tout lien avec le « *secteur du droit des collectivités locales* ». Le Conseil d'Etat relève que ces autres dispositions de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990, à l'exception de ses articles 31 et 32, et celles de la loi n° 95-116 du 4 février 1995, à l'exception de son article 2, ont manifestement épuisé leurs effets. Il suggère de les abroger également.

27. La proposition de loi prévoit d'abroger la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale à l'exception, toutefois, de son article 53. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacle d'ordre juridique à cette abrogation d'une loi qui avait modifié des dispositions des lois des 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, désormais codifiées au code général de la fonction publique, et qui comportait en son chapitre V des dispositions finales aux articles 50, 51, 52, 54 à 66, qui ont toutes épuisé leurs effets. Toutefois le Conseil d'Etat considère que l'article 53 de cette loi pourrait également être abrogé. Cette disposition prévoit en effet que les agents titulaires et contractuels des caisses de crédit municipal peuvent opter entre le maintien de leur statut ou leur soumission à un statut de droit privé lors de la transformation de celles-ci d'établissements publics administratifs en établissements publics à caractère industriel et commercial. Le Conseil d'Etat constate que cette transformation n'a jamais eu lieu, les caisses de crédit municipal étant demeurées des établissements publics administratifs (TC, 22 septembre 2003, Thomas c/ Crédit municipal de Dijon ; CE, 28 décembre 2005, Caisse de Crédit municipal de Reims, n° 265089). Il en déduit que l'article 53 n'a jamais été mis en œuvre.

Abrogation de dispositions ayant abrogé ou modifié des dispositions antérieures et de dispositions ayant introduit des dispositions dans d'autres textes

28. Le Conseil d'Etat avait déjà rappelé dans son précédent avis que l'abrogation de dispositions qui ont abrogé ou modifié des dispositions antérieures dans d'autres textes, notamment dans des codes, n'a pas pour effet de remettre ces dispositions en vigueur. De même, l'abrogation d'articles qui ont créé des dispositions dans d'autres textes n'a pas pour effet d'abroger les dispositions ainsi introduites. Le Conseil d'Etat avait donc estimé que, si l'abrogation de telles dispositions ne répond pas aux recommandations usuelles en matière de légistique, elle peut être admise dans le cadre d'un exercice visant, dans une démarche de

simplification et de lisibilité, à abroger entièrement les lois anciennes devenues obsolètes. Ainsi, des lois qui ne comportent plus aujourd'hui que de tels articles et éventuellement des dispositions transitoires qui n'ont plus d'objet peuvent-elles être abrogées. Tel est le cas, par exemple, de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

29. En revanche, le Conseil d'Etat estime, lorsqu'il s'agit d'une loi récente dont certains articles ne sont pas obsolètes, et que, par suite, son abrogation intégrale n'est pas possible, que l'abrogation de ses seuls articles créant, abrogeant ou modifiant des dispositions dans d'autres textes, outre qu'elle ne présente pas d'intérêt au point de vue de la lisibilité du droit, est susceptible de créer des risques sérieux en termes de sécurité juridique. Il prend acte enfin de ce que, à l'occasion de l'examen de la proposition devenue la loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019, la commission des lois du Sénat, si elle a accepté d'abroger des dispositions abrogeant d'autres dispositions, a estimé qu'il serait inopportun de faire de même pour des dispositions créant ou modifiant d'autres dispositions, compte tenu des doutes qui pourraient en résulter dans l'esprit du public, y compris des professionnels.

30. Le Conseil d'Etat s'interroge donc sur l'intérêt pratique de ces abrogations au regard des risques ou difficultés qu'elles induisent. Il propose en conséquence de ne pas poursuivre dans la voie des abrogations de dispositions modificatives lorsqu'il n'est pas certain qu'elles sont désormais dépourvues de toute portée.

Abrogation de dispositions législatives intervenues sur des codes adoptés par voie réglementaire

31. Dans son avis n° 401591 du 11 février 2021, le Conseil d'Etat avait relevé que plusieurs des lois que la proposition de loi entendait abroger avaient fait l'objet d'une codification par décret. Le code s'était substitué à elles en vertu des dispositions finales du décret. Le Conseil d'Etat avait estimé que ces dispositions finales adoptées par voie réglementaire n'avaient pu, par elles-mêmes, avoir eu pour effet d'abroger ces lois. Celles-ci ne pouvaient donc être regardées comme ayant épuisé leurs effets. L'abrogation de lois ainsi codifiées n'était donc pas souhaitable, sauf lorsqu'il était possible d'identifier une disposition législative ultérieure ayant, soit donné force de loi à cette codification réglementaire, soit modifié les dispositions codifiées dans des termes permettant de les regarder comme leur ayant donné valeur législative. La proposition de loi prévoit d'abroger plusieurs dispositions législatives modifiant des codes précédemment adoptés par décret. Le Conseil d'Etat déconseille ces abrogations dont la portée risquerait d'être difficile à mesurer pour les utilisateurs de ces codes.

Abrogation de dispositions relatives à des ordonnances :

32. Aux termes de l'article 38 de la Constitution : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. / (...) Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. / A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif* ». Il s'ensuit que, lorsque le délai est expiré, les dispositions d'habilitation ont épuisé leurs effets. Outre les dispositions que la proposition de loi prévoit d'abroger pour cette raison, pourrait être également abrogé selon le Conseil d'Etat l'article 43 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010

relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui habilitait le Gouvernement à codifier le droit de la fonction publique.

33. Le Conseil d'Etat est ensuite d'avis qu'une disposition de ratification épuise également ses effets dès son entrée en vigueur. Il résulte de ce qui a été dit au point 30 que son abrogation n'a pas pour conséquence un retour au droit antérieur. Le législateur, en effet, a toujours le droit d'abroger ou modifier des dispositions issues d'une ordonnance ratifiée, mais, dans ce cas, il intervient sur ces dispositions elles-mêmes. Pour la même raison, l'abrogation de la ratification ne peut en tout état de cause être regardée comme ayant pour effet de rendre aux dispositions issues de l'ordonnance un caractère réglementaire. En revanche, le Conseil d'Etat appelle l'attention des auteurs de la proposition de loi sur le fait que la compréhension de l'historique de la disposition ne reposerait plus alors que sur les informations mises à la disposition du public à son sujet.

34. Lorsque la disposition de ratification comporte en outre, des modifications, il résulte également de ce qui a été dit au point 30 que son abrogation n'a pas pour effet de remettre en vigueur les dispositions antérieures. Il n'en résulte pas pour autant une amélioration de la lisibilité du droit. Ainsi, le 3° de l'article 86 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a ratifié l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales qui avait étendu certaines dispositions à l'outre-mer, tout en lui apportant des modifications qui tendaient à corriger des erreurs dans les références. Dans ce contexte déjà complexe, l'abrogation de ce 3° ne paraît pas opportune.

Abrogation d'articles concernant l'outre-mer

35. Ces articles n'avaient pas été rédigés selon le mode dit du « *compteur Lifou* » aujourd'hui en usage, qui consiste à préciser, dans des dispositions permanentes d'une loi ou d'un code, le texte dont est issue la version de chaque article de cette loi ou de ce code qui a été rendu applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative, ce qui permet aux lecteurs du code ou de la loi à la fois de savoir que l'article en cause est applicable dans la collectivité concernée et de connaître, en particulier dans le cas où il aurait fait l'objet de modifications n'y ayant pas toutes été rendues applicables, la version de l'article qui est applicable dans cette collectivité. Les articles que la présente proposition de loi propose d'abroger se présentent comme étendant des articles qui créent, modifient ou abrogent des dispositions contenues dans des codes. Dans la plupart des cas, la disposition concernée a été plus tard étendue dans la forme du « *compteur Lifou* » et l'article initial n'a plus d'utilité. Il n'apparaît pas cependant que tel serait le cas pour l'article 8 de l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales, qui doit donc être regardé comme conservant une portée juridique.

36. Lorsque la disposition actuellement en vigueur, rédigée selon le mode dit du « *compteur Lifou* », prévoit qu'un article est applicable outre-mer dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, l'abrogation de cette dernière créerait une incertitude quant aux effets d'une telle abrogation sur la détermination du texte applicable outre-mer et présenterait des inconvénients excessifs au point de vue de l'intelligibilité du droit. Il en est ainsi de l'abrogation de l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales, de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs

groupements et à leurs établissements publics, de l'ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales, de la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, de la de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

37. L'article 6 de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics étend une disposition qui a été abrogée sans que l'extension ait elle-même fait l'objet d'une abrogation. Cette disposition est donc toujours applicable et l'article 6 conserve, à cet égard, son utilité.

38. Le IV de l'article 19 et l'article 204 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales étendent des dispositions que la proposition de loi n'entend pas abroger ou que le Conseil d'Etat conseille de ne pas abroger.

39. La proposition de loi propose d'abroger l'article L. 931-1 du code de commerce, qui prévoit qu'à l'article L. 122-1, les mots : « *le préfet du département où l'étranger doit exercer son activité* » sont remplacés par les mots : « *l'autorité de Nouvelle-Calédonie compétente* ». Si l'intention de tenir compte de l'abrogation de l'article L. 122-1 par la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 se comprend, cette abrogation n'a toutefois été rendue applicable outre-mer que pour Wallis-et-Futuna, à l'exclusion notamment de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, cet article y est donc toujours applicable et l'adaptation opérée par l'article L. 931-1 toujours utile jusqu'à ce que la collectivité rédige son propre code de commerce. En outre, la Nouvelle-Calédonie étant devenue depuis 2013 compétente pour le droit commercial, l'abrogation proposée conduirait l'Etat à intervenir dans une matière relevant de la compétence locale.

40. L'article L. 211-2-1 du code des ports maritimes permet à la « *commune de Saint-Barthélemy* » de percevoir des droits de port dans les conditions qu'il fixe et dont il précise qu'elles dérogent aux articles L. 211-1 à L. 211-3. Ces deux derniers articles ont été abrogés et leur contenu est repris aux articles L. 5321-1 et L. 5321-2 du code des transports, lesquels, en vertu de l'article L. 5733-1 du même code, ne sont pas applicables à Saint-Barthélemy. Mais la collectivité de Saint-Barthélemy a remplacé la commune et, en vertu de l'article LO. 6214-3 du CGCT, il lui appartient de fixer les règles applicables en matière d'impôts, droits et taxes. Elle est donc seule compétente pour abroger ou modifier l'article L. 211-2-1.

Abrogation d'articles changeant des dénominations :

41. Certains articles qu'il est prévu d'abroger remplacent, dans l'ensemble des dispositions législatives, d'anciennes dénominations par des nouvelles. De telles dispositions ont, en droit, épuisé leurs effets. L'exposé des motifs indique d'ailleurs que l'intention n'est évidemment pas de revenir aux anciennes dénominations. Il ne peut toutefois pas être garanti que ces changements aient été systématiquement pris en compte par Légifrance. Dans un but de lisibilité du droit, il paraît donc préférable de ne pas procéder à ces abrogations.

Abrogation de dispositions de validation législative :

42. Les auteurs de la proposition de loi ont pris soin de ne sélectionner que des dispositions de validation relativement anciennes, la plus récente étant de 2010. Le Conseil d'Etat considère toutefois que les implications contentieuses possibles sont difficiles à évaluer, en particulier lorsque des actes plus récents peuvent être liés, directement ou indirectement, aux actes que le législateur avait validés. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat est d'avis que de telles dispositions ne doivent pas être abrogées avant l'écoulement d'un délai beaucoup plus long, au terme duquel il sera raisonnablement possible d'estimer que ces dispositions ont épuisé leurs effets.

Abrogation de dispositions ne recevant aujourd'hui plus d'application

43. De telles dispositions ne sont pas nécessairement obsolètes. Ainsi, l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet à l'Etat de transférer certains immeubles classés ou inscrits aux collectivités qui en font la demande et précise que la demande est à présenter dans les douze mois à compter de la publication d'un décret fixant une liste. Cette disposition permet au Gouvernement de prendre un nouveau décret. La proposition de loi prévoit aussi d'abroger, dans la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, son article 50 qui prévoit la conclusion entre « *L'Etat et le département* » d'une « *convention avec des personnes ou organismes gestionnaires publics ou privés pour définir les objectifs de la protection judiciaire de la jeunesse dans le département et organiser en conséquence l'utilisation des équipements susceptibles d'y concourir* ». Le Conseil d'Etat relève qu'à la date à laquelle il adopte son avis, ces dispositions, si elles ne paraissent pas appliquées, ne sont pas pour autant obsolètes. S'il est loisible au législateur de supprimer ces possibilités, leur abrogation ne peut être présentée comme se bornant à tirer les conséquences de leur obsolescence.

Abrogation de dispositions non codifiées de réorganisation territoriale, de transferts de compétences et de mesures d'accompagnement

44. Les lois qui entrent dans cette catégorie et dont l'abrogation est prévue n'ont pas toujours séparé les dispositions qui ont épuisé leurs effets lorsque les mesures qu'elles prescrivaient ont été complètement exécutées, de celles dont la portée est permanente. D'une loi à l'autre, le parti retenu a d'ailleurs été variable, pour des dispositions analogues, quant au choix de les codifier ou non et, plus tard, de les abroger ou non. Dans ce contexte, les auteurs de la proposition de loi ont notamment maintenu hors du champ de l'abrogation, dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les articles concernant le transfert des ports et des aérodromes et ceux concernant le transfert des services et des personnels.

45. Le Conseil d'Etat est d'avis que des mesures de réorganisation territoriale ou de transferts de compétences ne peuvent être abrogées que lorsque l'existence de la nouvelle collectivité ou les nouvelles compétences sont garanties par ailleurs par des dispositions permanentes. Les dispositions selon lesquelles une collectivité est substituée à une autre dans ses biens, droits ou obligations, sont à conserver, dès lors, d'une part, que des engagements juridiques peuvent être de longue durée et, d'autre part, qu'elles sont utiles à la traçabilité, notamment en ce qui concerne le patrimoine. Les dispositions transférant le personnel et les services ne sont à abroger que lorsqu'il a été démontré qu'elles n'ont plus d'utilité. Les dispositions qui fondent le droit à compensation sont à conserver, celui-ci ayant, en principe, un caractère permanent.

46. Aussi, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est préférable de ne pas abroger l'article 1^{er} de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, qui supprime les anciens départements et crée les nouveaux. L'annexe, à laquelle l'article 1^{er} renvoie, fixe la délimitation des nouveaux départements et il n'est pas établi que celle-ci serait fondée sur d'autres textes. Dans la période récente, le parti a d'ailleurs été pris de codifier le nouveau découpage régional.

47. Dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'article 36, qui permet de transférer aux régions, avec leur accord, les biens concédés par l'Etat aux sociétés d'aménagement régional, ne comporte pas de limite de temps. L'article 95 ne se borne pas à transférer aux régions l'inventaire général du patrimoine : il définit celui-ci, fonde la compétence des régions et leur impose des obligations à caractère permanent. De telles dispositions auraient d'ailleurs vocation à être codifiées. Le Conseil d'Etat suggère de conserver aussi l'article 18 sur le transfert des routes nationales et l'article 65 sur le transfert du fonds de solidarité pour le logement.

48. En ce qui concerne les mesures d'accompagnement, le Conseil d'Etat est d'avis de conserver, pour les raisons présentées au point 47 : dans la loi du 10 juillet 1964 déjà mentionnée, les articles 12 à 21, 30, 31, 37, 41 à 43 ; dans la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, les articles 16 et 16-3 ; dans la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, l'article 24 ; dans la loi la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, l'article 29 ; dans la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les articles 51 à 56 ; dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, les articles 30 à 35 ; dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les articles 13, 24, 25, 73, 119 à 121.

Abrogation de dispositions organisant des expérimentations

49. Le Conseil d'Etat constate que les délais fixés pour procéder à l'expérimentation sont dépassés depuis de nombreuses années. Il observe en outre que les mesures de généralisation n'ont pas été définies par référence à celles relatives à l'expérimentation. Dès lors, celles-ci ont perdu leur objet. Il en est ainsi, dans la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, de l'article 111, relatif au patrimoine, et, dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de l'article 1^{er} sur le schéma régional de développement économique, de l'article 44 sur la gestion des fonds européens, de l'article 59 sur certaines attributions en matière de protection de la jeunesse, de l'article 70 sur la participation au financement des équipements sanitaires, de l'article 74 sur la résorption de l'habitat insalubre, de l'article 99 sur les aides au patrimoine.

Abrogation de dispositions organisant des opérations aujourd'hui achevées

50. Dans son avis du 11 février 2021, le Conseil d'Etat a estimé qu'étaient au nombre des lois obsolètes celles qui n'avaient vocation à régir qu'une ou plusieurs opérations ou situations précisément déterminées, notamment dans un cadre temporel désormais révolu. De nombreuses dispositions que la proposition de loi prévoit d'abroger entrent dans cette catégorie. Il en est ainsi, par exemple, de la loi n° 88-26 du 8 janvier 1988 relative aux élections cantonales, qui prorogait le mandat des conseillers généraux appelés à être

renouvelés en mars 1988, de la loi n° 88-813 du 13 juillet 1988 relative à l'élection des conseillers généraux et dérogeant aux dispositions de l'article L. 221 du code électoral, qui prévoyait que les sièges vacants seraient pourvus seulement à l'occasion du renouvellement général, de la loi n° 94-590 du 15 juillet 1994 relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux, qui ne concernait que les élections de 1995, ou de la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse. Il en est de même, dans la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, de l'article 63, qui chargeait une commission de faire des propositions dans un délai déterminé et de l'article 85, qui prévoyait une opération exceptionnelle de refonte des listes électorales, ainsi que, dans la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, des articles 68 à 70 qui organisaient une opération limitée dans le temps et tendant à encourager la création de groupements intercommunaux.

Abrogation de dispositions prévoyant la remise de rapports au Parlement

51. Une disposition qui prévoit que le Gouvernement ou une autorité administrative indépendante remettra un rapport au Parlement conserve son objet tant que ce rapport n'a pas été remis, y compris lorsque le délai imparti est expiré, même depuis longtemps, ou tant que la loi n'a pas été modifiée sur ce point. Il en est ainsi par exemple de l'article 29 de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle et de l'article 20 de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap. Le Parlement peut évidemment estimer que le rapport n'aurait plus d'intérêt et décider de mettre fin à l'obligation qu'il avait édictée, mais ce serait au titre de son pouvoir d'appréciation et non au motif qu'elle serait devenue obsolète. Le Conseil d'Etat relève ainsi que l'article 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a d'une part supprimé douze cas d'obligations de remises de rapports et, d'autre part, introduit, sous réserve de certaines exceptions, dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 4 *ter* selon lequel toute disposition législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sans préciser la durée de son application est abrogée à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. Dans cette optique, il pourrait être envisagé d'élargir ces cas d'abrogation automatique, à d'autres autorités que le Gouvernement, pour des remises dans un délai fixe, et de réduire le délai dans lequel la remise du rapport doit intervenir.

Abrogation d'autres dispositions

52. Certaines lois peuvent être regardées comme entièrement obsolètes, comme la loi n° 49-1532 du 1^{er} décembre 1949 mettant en vigueur, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, les dispositions législatives sur la police des bâtiments menaçant ruine, la matière étant aujourd'hui régie par le code de la construction et de l'habitation et le code général des collectivités territoriales, l'ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale, qui réduit les cas où la création d'une régie est soumise à autorisation - ce régime d'autorisation ayant été supprimé-, la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et

regroupements de communes, la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, codifiée en presque totalité, les dispositions subsistantes, à l'article 28, relatives à certaines infractions concernant le domaine public fluvial, étant reproduites dans le code général de la propriété des personnes publiques et le code des transports.

53. Dans la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, l'article 40, qui prévoit une participation de l'Etat et des communes de la petite couronne aux dépenses de ce qui était alors le régiment des sapeurs-pompiers est dépourvu d'objet, les règles étant aujourd'hui fixées par les articles L. 2512-19, L. 2522-2 et L. 3421-2 du CGCT. En revanche il n'apparaît pas que les articles 22 à 29 sur les fonctionnaires seraient obsolètes.

54. Dans la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, l'article 10 qui prévoit un rapport annuel du préfet de région au conseil régional sur l'exécution du Plan n'est pas identique à l'article L. 4132-27 du CGCT relatif au rapport annuel sur l'activité des services de l'Etat. Sans être exactement une mesure à droit constant, l'abrogation serait un élément de simplification. En revanche, l'article 21-1 prévoit notamment que la règle selon laquelle le préfet de région a autorité sur les services de l'Etat dans la région ne peut recevoir que « *des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'Etat* ». Cette disposition garde un intérêt pour garantir la cohérence de l'organisation administrative, alors même que ces exceptions sont déterminées par décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres en application du décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

55. La loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris est obsolète dans sa plus grande partie. Cependant, il n'apparaît pas qu'il en serait ainsi des articles : 32 *bis* sur les conventions avec des personnes publiques ou privées étrangères, dont le sens n'est pas exactement celui des dispositions de droit commun ; 28, concernant certains avantages de retraite ; 30, sur les personnels de l'Assistance publique ; 31 sur la promotion de certains agents de la préfecture de police ; 31 *bis* et, dans son dernier alinéa, 33, concernant certains avantages de retraite. Le même doute n'a pas pu être levé pour l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, qui prévoit que le maire d'arrondissement dispose en tant que de besoin des services municipaux, l'article 84 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, qui assimile les fonctionnaires de la collectivité à des agents régionaux, et l'article 40 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui institue un concours particulier au profit de la collectivité.

56. L'article 19 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République impose aux départements et aux régions de publier dans la presse locale certaines de leurs délibérations en matière d'interventions économiques et de délégations de service public. Seules les dispositions équivalentes pour les communes ont été codifiées, à l'article L. 2121-24 du CGCT. Le Conseil d'Etat suggère par conséquent de codifier également les dispositions applicables aux régions et aux départements et de les étendre à la métropole de Lyon. L'article 53 prévoit la création d'un « *Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux* » qui n'a pas eu de suite. Son abrogation serait un élément de clarification même si, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, elle ne serait pas exactement une mesure à droit constant.

57. L'article 115 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a créé un droit de délaissement au profit des propriétaires d'immeubles à usage d'habitation dans le périmètre de la réalisation de tout nouvel aérodrome de catégorie A. Son contenu a été versé dans le code des transports mais sans la limitation aux aérodromes de catégorie A. L'ordonnance de codification, au 34° de son article 9, a maintenu les mots : « *de catégorie A au sens du code de l'aviation civile* » à l'article 115 jusqu'à la publication des dispositions réglementaires du code des transports. Il y a donc lieu d'attendre que cette publication ait totalement fait disparaître l'article 115. L'article 131 de la même loi augmente les pensions de réversion et pensions d'orphelin versées aux ayants cause des sapeurs-pompiers décédés en service commandé avant le 1er janvier 1983. En l'état des informations disponibles, il n'est pas certain que ces majorations n'auraient aujourd'hui plus de bénéficiaires.

58. Il n'apparaît pas au Conseil d'Etat que le IV de l'article 56 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui pérennise les « *labellisations* » accordées aux centres locaux d'information et de coordination, serait obsolète. L'article 98 de la même loi permet toujours à l'Etat de prêter des œuvres dont les musées nationaux ont la garde à des musées de France relevant des collectivités territoriales. Il suggère de conserver cette disposition alors même que de tels prêts sont par ailleurs possibles dans le cadre fixé par les articles R. 451-26 à R. 451-34 du code du patrimoine. L'article 145 reconnaît les communes comme le premier échelon de l'administration publique et le premier échelon de proximité et les place à égalité de droits avec la région et le département. A cet égard, il n'a pas de portée normative. Le même article leur permet en principe de recevoir des délégations de la part de la région et du département. Il est sur ce point rendu obsolète par les dispositions du CGCT qui définissent les conditions et les modalités de telle délégations.

59. L'article 17 de l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon permettait aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, dont la métropole de Lyon est membre, d'adhérer à des établissements publics territoriaux de bassin. Cette faculté ayant été plus tard généralisée et inscrite à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, la disposition n'a plus d'utilité.

60. La proposition de loi propose d'abroger l'article 17 de la loi n° 89-899 du 18 décembre 1989 relative à la protection et à la promotion de la santé de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé qui prévoit que « *Les établissements et services mentionnés aux paragraphes I et II de l'article L. 180 du code de la santé publique qui bénéficient d'une autorisation délivrée par le représentant de l'Etat dans le département, avant la promulgation de la présente loi, sont réputés satisfaire aux prescriptions de cet article* ». Le Conseil d'Etat estime que les établissements mentionnés par ces dispositions correspondent aux établissements et services « *accueillant des enfants de moins de six ans* » entrant dans le champ des dispositions aujourd'hui codifiées sous l'article L. 2324-1 du code de la santé publique qui doivent être titulaires d'une autorisation délivrée par le président du conseil départemental, autorisation qui n'est cependant enfermée dans aucune limitation de durée, tant sous l'empire de la loi du 18 décembre 1989 que du code actuel, sauf changements de circonstances de droit ou de fait. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas certain qu'aucun établissement ou service mentionné l'article 17 de la loi du 18 décembre 1989, existant à cette

date et n'ayant ni cessé son activité ni fait l'objet d'un retrait de son autorisation, ne puisse continuer à se prévaloir de ce texte.

61. Le Conseil d'Etat préconise de ne pas abroger l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales dans la mesure où aucun élément ne permet de s'assurer avec certitude qu'elle serait devenue obsolète. Les seules circonstances invoquées qu'aucun contrat de solidarité ne serait en cours d'exécution et que ce dispositif ne serait plus susceptible d'être utilisé de nouveau ne suffisent pas, par elles-mêmes, à révéler l'obsolescence de cette ordonnance. Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que l'article 4 de l'ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018, relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale mentionne comme entrant dans l'assiette des cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès les avantages alloués aux assurés en situation de préretraite ou de cessation anticipée d'activité notamment sur le fondement de l'article 15 de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales.

62. Le Conseil d'Etat recommande de ne pas procéder à l'abrogation complète de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale. En effet, en premier lieu, les deux premiers alinéas de l'article 62 ont déjà été abrogés avec effet différé par le 53° du III de l'article 3 de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique. En second lieu, conformément au 6° de l'article 8 de ladite ordonnance, le troisième alinéa de l'article 62 est abrogé à compter de l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires correspondantes du code général de la fonction publique.

63. La proposition de loi remplace l'article 47 de la loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992, relative au mode d'imposition des indemnités de fonction des élus locaux. Cet article avait créé une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu. Or depuis la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, le code général des impôts, prévoit, à son article 80 *undecies* B, l'application de plein droit à ces indemnités des règles applicables aux traitements et salaires. Deux régimes d'imposition contradictoires semblent ainsi être demeurés en vigueur, et la proposition de loi tranche dans le sens du plus récent, qui est au demeurant celui appliqué par l'administration fiscale ainsi que l'indiquent les commentaires administratifs publiés au Bofip-Impôts sous la référence BOI-RSA-CHAMP-20-10 (paragraphe 220). Dans ces conditions, le Conseil d'Etat est favorable à l'abrogation envisagée.

CORRECTIONS DE RENVOIS ET REFERENCES

64. Le Conseil d'Etat constate que certaines références que la proposition de loi entend corriger sont censées l'avoir déjà été. Il en est ainsi lorsqu'un texte de codification abroge les textes précédents et ajoute une mention selon le modèle : « *Les références à des dispositions abrogées par la présente ordonnance sont remplacées par les références aux dispositions correspondantes du code de (...) dans sa rédaction annexée à la présente ordonnance* ». Le législateur étant déjà intervenu, la correction n'appelle normalement pas une nouvelle intervention de sa part mais un signalement au service chargé du site Légifrance. Le Conseil d'Etat suggère d'y procéder dans le courant de la procédure parlementaire. C'est seulement si, dans des cas particuliers, ce service estime, pour des motifs que le législateur partagerait, que la correction dépasse ce qu'il est en droit de faire qu'il faudrait intégrer celle-ci dans la proposition de loi. Les dispositions concernées sont énumérées en annexe au présent avis. La

26/05/2023 08:49

même annexe présente les observations qu'appellent certaines autres modifications de renvois et références.

31/05/2023 16:02

ANNEXE

Corrections de renvois et références

Modifications censées avoir été déjà apportées par le législateur :

Il s'agit des modifications remplaçant les références suivantes :

- à l'article L. 1424-83 du CGCT, la référence à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics par celle au code de la commande publique ;
- à l'article L. 2131-2, celle à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale par celle à l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique ;
- à l'article L. 2224-31, celles à des dispositions de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz par celles aux dispositions du code de l'énergie ;
- à l'article L. 2224-32, celle à un article de la loi du 16 octobre 1919 par celle à un article du code de l'énergie ;
- à l'article L. 2333-87, la référence à des articles de loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations par celles à des articles du code des relations entre le public et l'administration ;
- à l'article L. 4413-3, celle à la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs par celle au code des transports ;
- à l'article L. 5211-9-2, celles à des articles de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité par celles à des articles du code de la sécurité intérieure ;
- à l'article L. 5214-16-2, celles à la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs par celles au code des transports ;
- aux articles L. 353-3 et L. 352-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, celle à des articles de l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie par celle à des articles du code de la sécurité intérieure ;
- à l'article L. 312-4-1 du code de la construction et de l'habitation, celle à des dispositions abrogées par celles à un article du CGCT ;
- à l'article L. 229-51 du code de l'environnement, celle à la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité par celle code de l'énergie ;
- à l'article L. 551-2, celles à la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, au code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure et au code des ports maritimes par celle au code des transports ;
- à l'article L. 551-2 du code de justice administrative, celle à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics par celle au code de la commande publique.

Remarques particulières :

A l'article L. 1421-3 du CGCT sur le droit de préemption en matière d'archives, le nouvel article du code du patrimoine auquel il faut renvoyer est l'article L. 123-3 et non l'article L. 121-3.

La proposition de loi remplace, au dernier alinéa de l'article L. 1524-2 du code général des collectivités territoriales, relatif au contrôle des sociétés d'économie mixte locales, la référence à celles de ces sociétés « *mentionnées à l'article L. 1522-6* » par la mention des sociétés « *au capital desquelles participent des établissements de santé, des établissements sociaux ou médico-sociaux ou des groupements de coopération sanitaire* ». Si cette rédaction consiste à reprendre les termes utilisés par l'article L. 1522-6, abrogé par l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010, elle pourrait être regardée comme ayant pour effet de remettre en vigueur la substance du texte abrogé, à savoir la possibilité pour les établissements de santé de participer à des SEM. Or cette possibilité n'était ouverte que jusqu'en 2009. De surcroît, il n'est pas exclu que des sociétés créées sous l'empire de cet article existent encore, de sorte que sa mention n'est pas insusceptible de se justifier. Le Conseil d'Etat ne peut, en conséquence, émettre un avis favorable à la modification proposée.

Le premier alinéa de l'article L. 1614-5 du code général des collectivités locales dispose : « *Au terme de la période visée à l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les transferts d'impôts d'Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales.* » La proposition de loi supprime les mots : « *Au terme de la période visée à l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée,* ». Cette suppression permet de tenir compte de l'épuisement des effets de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, qui prévoyait son application avant des dates limites de mise en œuvre du transfert de compétences aux collectivités, en 1984, 1985 ou 1986. Toutefois, la modification proposée conduit à laisser subsister un alinéa prévoyant, de façon générale, que « *les transferts d'impôts d'Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales* », alors que cet objectif n'avait de sens que dans le contexte de la compensation des transferts de compétence. La suppression proposée n'apparaît donc pas opportune.

La modification proposée de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, relatif au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), consiste notamment à supprimer, au II de cet article, ses quatrième à huitième, ainsi que douzième, alinéas. Or ces alinéas, en dépit d'un apparent renvoi à des circonstances devant s'être produites en 2009 et 2010, constituent toujours la base juridique du régime de versement dit « N-1 » encore en vigueur aujourd'hui. Ce régime est accordé aux collectivités engagées dans le plan de relance en 2009 et 2010, et conduit à leur verser les attributions de FCTVA au titre des dépenses éligibles non de la pénultième année, mais au de celles de l'année précédente. L'abrogation proposée conduirait ainsi à supprimer les régimes dérogatoires de versement, institués lors des exercices 2009-2010, avec une incidence pour près de 20 000 collectivités, dont le FCTVA se retrouverait versé avec un décalage plus important par rapport au régime « N-1 ». Dès lors, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ont un caractère pérenne qui s'oppose à leur abrogation.

La proposition de loi prévoit de supprimer la seconde phrase du premier alinéa et le dernier alinéa de l'article L. 141-2 du code de l'action sociale et des familles. La logique de l'actualisation qu'ils préconisent est tirée d'une mention à ces alinéas de l'article « L. 222-4-1 » du même code, disposition en effet abrogée par la loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 tendant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire. Toutefois, d'une part, la suppression de l'entièreté de la seconde phrase du premier alinéa va trop loin en entraînant la suppression, qui serait inopportune, de la référence au « *mesure d'assistance éducative n'a été ordonnée dans les conditions fixées à l'article 375 du code civil* », lequel est en vigueur. D'autre part le Conseil d'Etat attire

l'attention des auteurs de la proposition de loi sur l'article L. 131-8 du code de l'éducation et son texte d'application, l'article R. 131-7, qui remplacent mutatis mutandis le régime antérieur, pouvant justifier davantage l'actualisation de l'article L. 141-2 du code de l'action sociale et des familles dans le sens d'une meilleure coordination de références entre ces codes.

La proposition loi prévoit l'abrogation de l'article L. 242-11 du code de l'action sociale et des familles, à la suite de la disparition, par l'effet respectivement des VII et XVIII de l'art 1er de la loi n° 2003-339 du 14 avril 2003 portant ratification de l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation, des articles « L. 213-16 » et « L. 821-5 » au code de l'éducation alors en vigueur, dont cet article « *suiveur* » au code de l'action sociale et des famille était l'unique objet. Toutefois, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs de la proposition de loi sur le déplacement dans le code des transports (articles L. 3111-1, L. 3111-16, R. 3111-24 et R. 3111-27) du dispositif antérieur inséré au code de l'éducation et estime que l'actualisation de l'article L. 242-11 du code de l'action sociale et des familles se justifierait dans le sens d'une meilleure coordination des références entre ces codes.

L'article L. 163-12 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie mentionne, au septième alinéa, parmi les attributions que le conseil d'un syndicat de communes ne peut pas déléguer au bureau, les mesures à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure d'avoir à inscrire une dépense obligatoire. Il est vrai que la mention de ces mesures à caractère budgétaire est faite sous la forme d'une référence à l'article 11 de la loi du 2 mars 1982, lequel a été abrogé. Cette circonstance ne justifie pas l'abrogation du septième alinéa mais sa mise à jour avec une référence aux dispositions actuellement en vigueur, en s'inspirant des dispositions équivalentes applicables en métropole, inscrites au 3° de l'article L. 5211-10 du CGCT.

L'article L. 212-3 du même code impose d'annexer aux documents budgétaires un tableau des acquisitions et cessions immobilières établi dans le cadre de certaines conventions avec les sociétés d'économie mixte. Ce tableau est défini par renvoi à une disposition aujourd'hui abrogée. La proposition de loi propose de renvoyer à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme relatif aux concessions d'aménagement. Le champ n'est pas exactement le même. Il est préférable d'énoncer directement dans l'article L. 212-3 la définition du tableau.

L'alinéa de l'article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation que la proposition de loi entend modifier est le trente-troisième. La phrase qu'il est prévu d'y supprimer permet aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré de souscrire certains contrats de partenariat. La démonstration que cette disposition serait obsolète n'a pas été apportée. Il peut être suggéré de remplacer la référence à l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et des baux emphytéotiques par une référence au code de la commande publique, après toutefois avoir pris avec le service gestionnaire de Légifrance le contact suggéré plus haut.

L'article L. 551-2 du code de l'environnement, prévoit des études de dangers pour certaines infrastructures et précise que, si l'ouvrage doit faire l'objet d'un rapport de sécurité ou d'un diagnostic en vertu de dispositions aujourd'hui abrogées et inscrites dans le code des transports, cette étude de dangers est intégrée à ce rapport ou à ce diagnostic. La proposition de loi remplace la référence aux articles abrogés par ceux du code des transports. L'obligation s'imposant aux infrastructures existantes, il est suggéré d'ajouter une référence à l'article L. 1614-1 de ce code, qui leur est applicable.

L'article 1038 du code général des impôts prévoit que les conventions passées pour l'exécution de l'ordonnance n° 59-151 modifiée du 7 janvier 1959, relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, sont enregistrées au droit fixe de 125 euros. La proposition de loi remplace la référence aux conventions passées pour l'exécution de cette ordonnance par une référence aux « *conventions passées par Ile-de-France Mobilités* ». Si l'intention de tenir compte de l'appellation actuelle de l'organisme en charge de l'organisation des transports de voyageurs se comprend, cette actualisation a pour effet d'inclure dans le champ du bénéfice du droit fixe d'éventuels contrats d'une autre nature que ceux visés par l'ordonnance. Il est par ailleurs inhabituel de prévoir une règle fiscale en faveur d'une personne nommément désignée, alors du reste que le nom de l'autorité en question est susceptible de varier, comme le montre en l'occurrence le passage du « STIF » à « Ile-de-France Mobilités » en 2017. Le remplacement proposé n'apparaît donc pas opportun.

La proposition de loi prévoit la suppression du deuxième alinéa de l'article 1649 du code général des impôts. Celui-ci dispose que « des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions dans lesquelles les lois n° 73-1229 du 31 décembre 1973, n° 75-678 du 29 juillet 1975 et n° 77-616 du 16 juin 1977 relatives aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle sont applicables dans les départements d'outre-mer ». Or la loi 29 juillet 1975 n'a pas été abrogée, et le IV de loi du 31 décembre 1973 a maintenu en vigueur l'instruction du 1er octobre 1941 sur les règles et principes à appliquer pour la révision des évaluations des propriétés bâties prescrite par le décret-loi du 14 juin 1938 et par la loi du 12 avril 1941 (CE, 9 juillet 2010, SA GENEFIM, n° 317086, B - Rec. T. pp. 608-626-726). En outre, les décrets auxquels il est renvoyé figurent actuellement aux articles 329 à 333 J de l'annexe II du même code. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime plus prudent de conserver l'alinéa afin d'éviter de supprimer une base d'habilitation du pouvoir réglementaire.

L'article L. 441-2 du code de la route concerne la police de la circulation routière à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il fait référence à des dispositions abrogées. Il y a lieu, ainsi que le prévoit la proposition de loi, de renvoyer aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT, relatifs aux pouvoirs de police du maire dans cette matière, mais pas à l'article L. 3221-4 du même code, relatif aux pouvoirs du président du conseil départemental. En effet, en vertu de l'article LO. 6414-1 du CGCT, la collectivité n'exerce pas les compétences dévolues aux départements et relatives à la police de la circulation sur le domaine de la collectivité.

L'article L. 112-14 du code rural reprend les dispositions de l'article 68 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, qui avait converti en dotation les subventions précédemment versées par l'Etat à certains offices de la collectivité. Pour la définition de cette dotation, l'article L. 112-14 renvoie à une disposition alors déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel comme empiétant sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances. La proposition de loi prévoit de renvoyer au II de l'article L. 4425-23 du CGCT. Mais celui-ci, qui énonce que la collectivité bénéficie de la dotation globale de décentralisation précédemment allouée aux départements, ne peut être une référence appropriée. En l'absence de solution satisfaisante, et la correction ne présentant aujourd'hui aucune utilité, il est proposé de laisser l'article L. 112-14 en l'état.

Les auteurs de la proposition de loi proposent de supprimer, à l'article L. 6143-1, relatifs aux pouvoirs des conseil de surveillance des établissements publics de santé, au onzième alinéa (2^{ème} tiret) la mention des « *baux de plus de dix-huit ans, les baux emphytéotiques et les contrats de partenariat mentionnés à l'article L. 6148-2* », au motif que cette dernière

disposition comme le titre Ier de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, se rapportant au « *contrat de partenariat* », sont abrogés, chacun, par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Toutefois, le Conseil d'Etat constate, en premier lieu, que la mention des « *baux de plus de dix-huit ans* », dont le régime est régi par l'article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitation, demeure pertinente, et que si les établissements de santé ne peuvent recourir aux « *baux emphytéotiques et contrats de partenariat mentionnés à l'article L. 6148-2* », ils en ont conclu antérieurement, ces baux continuant de s'exécuter dans ce cadre légal qu'il apparaît de ce fait inopportun de supprimer. En deuxième lieu, si les « *contrats de partenariat* » au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004 ont disparu, le Conseil d'Etat observe que leur économie générale est reprise dans le dispositif du « *marché de partenariat* », introduit à l'article L. 1112-1 du code de la commande publique. En conséquence, le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus prudent d'actualiser l'article L. 6143 1, et, par voie de conséquence, en tant que de besoin les articles L. 6143-4, L. 6143-7 et L. 6148-4, plutôt que d'abroger les dispositions en cause.

La proposition de loi remplace, à l'article L. 321-23 du code de l'urbanisme, relatif à certaines opérations des établissements publics d'aménagement, la référence à deux sections de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics par une référence au code de la commande publique, sans plus de précision. Le Conseil d'Etat estime qu'il faut limiter le renvoi aux seules dispositions qui ont remplacé celles actuellement mentionnées.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 25 mai 2023.

SIGNÉ : Le président :

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'Etat,

Les rapporteurs :

Christophe Eoche-Duval, conseiller d'Etat,

Jérôme Michel, conseiller d'Etat,

Hervé Cassagnabère, conseiller d'Etat,

Bruno Delsol, conseiller d'Etat,

Le secrétaire de séance :

Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'Etat.

POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME :
La secrétaire de la section de l'intérieur


Chrystel Martens

