



...la proposition de loi tendant à

## AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DU DROIT APPLICABLE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

La proposition de loi *tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales*, présentée par Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues sénateurs, a pour objet, à la suite des deux précédents textes dits lois « B.A.L.A.I. », de **codifier, d'abroger ou de corriger, à droit constant, des dispositions ayant trait au droit des collectivités territoriales**. Au total, telle que déposée, la proposition de loi visait à actualiser ou supprimer **plus de 150 articles**, auxquels s'ajoutent **68 lois et ordonnances** entièrement ou partiellement abrogées par l'article 15 de la proposition de loi.

Mettant en pratique la maxime de Charles de Montesquieu, selon lequel « *les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* »<sup>1</sup>, la commission, **dans le cadre de l'examen en procédure de législation en commission**, a estimé que **cette démarche concourait à l'objectif, reconnu par le Conseil Constitutionnel, de clarté et d'intelligibilité du droit**, mais également, en ce qui concerne la correction de références erronées ou obsolètes, **de sécurité juridique**.

Elle a adopté, le mardi 16 janvier 2024, la proposition de loi en la modifiant par **50 amendements**, dont 43 présentés par sa rapporteure, Nathalie Delattre, visant, d'une part, à compléter la démarche initiée par les auteurs de la proposition de loi en abrogeant ou actualisant des dispositions supplémentaires et, d'autre part, à modifier ou à revenir sur certaines codifications, abrogations ou corrections, lorsque celles-ci ne sont pas apparues obsolètes de façon suffisamment évidente, qu'elles entraînaient des effets indus ou qu'elles procédaient à des rectifications erronées ou imprécises.

### 1. LA PROPOSITION DE LOI « BALAI 3 » S'INSCRIT DANS LE PROLONGEMENT D'UNE DÉMARCHÉ DE CLARIFICATION DU DROIT INITIÉE PAR LE SÉNAT EN 2018

#### A. UNE INITIATIVE SÉNATORIALE RECONDUITE

La proposition de loi n° 448 *rect.* (2022 – 2023) *tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales*, présentée par Vincent Delahaye et 89 autres sénatrices et sénateurs, **issus de cinq des groupes politiques représentés au Sénat**, constitue **le troisième texte** examiné par le Sénat dans le cadre de la démarche initiée par la mission de simplification législative, dite « **mission B.A.L.A.I.** » (« Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles »), créée **en janvier 2018** par le Bureau du Sénat.

La mission « B.A.L.A.I. » est à l'origine de la loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 *tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes*, dite loi « **Balai 1** », et de la loi n° 2022-171 du 14 février 2022 *tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit*, dite loi « **Balai 2** ».

Ces deux textes, adoptés avec le soutien de la commission, poursuivaient **les objectifs constitutionnels de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi**, à travers la réduction de la quantité de normes applicables, afin d'éviter tout risque de confusion avec des lois ultérieures et d'améliorer la lisibilité de notre droit.

<sup>1</sup> *De l'esprit des lois*, 1748.

Ces deux premières lois « Balai » répondaient à **une logique chronologique** : la loi Balai 1 a procédé à **l'abrogation de 48 lois** jugées obsolètes ayant été adoptées entre 1819 et 1940, tandis que la loi Balai 2 **a abrogé 115 lois** adoptées entre 1941 et 1980.

## **B. UNE AMBITION RENFORCÉE, DANS UNE LOGIQUE SECTORIELLE CENTRÉE SUR LE DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Bien que s'inscrivant dans la même démarche que les deux précédentes lois Balai et **poursuivant le même objectif de lisibilité et de clarté du droit**, la présente proposition de loi Balai 3 diffère des deux précédentes par **sa logique sectorielle** et par **l'ampleur du spectre des modifications qu'elle tend à apporter au droit en vigueur**.

### **1. Une proposition de loi sectorielle et non chronologique**

Contrairement aux deux précédentes lois Balai, la proposition de loi Balai 3 n'obéit pas à une logique chronologique mais à **une logique sectorielle**. Sont ainsi ciblés les lois, articles, ou parties d'articles concernant le droit des collectivités territoriales.

En conséquence, **l'étendue chronologique des modifications apportées au droit en vigueur est particulièrement large**, puisqu'elle débute **en 1942**, et touche à **des articles parfois très récents**, comme par exemple les 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*.

La logique sectorielle centrée sur le droit des collectivités territoriales justifie **que le code général des collectivités territoriales fasse l'objet de nombreuses modifications** portées par la présente proposition de loi. Néanmoins, ce sont au total **20 codes qui font l'objet d'une actualisation**, plus ou moins significative, d'une part parce que de nombreux autres codes comportent des dispositions concernant les collectivités territoriales et, d'autre part, en raison des coordinations rendues nécessaires par une modification au sein du code général des collectivités territoriales.

### **2. Une proposition de loi ciblant un vaste nombre de dispositions et ne se limitant pas aux seules abrogations de lois obsolètes**

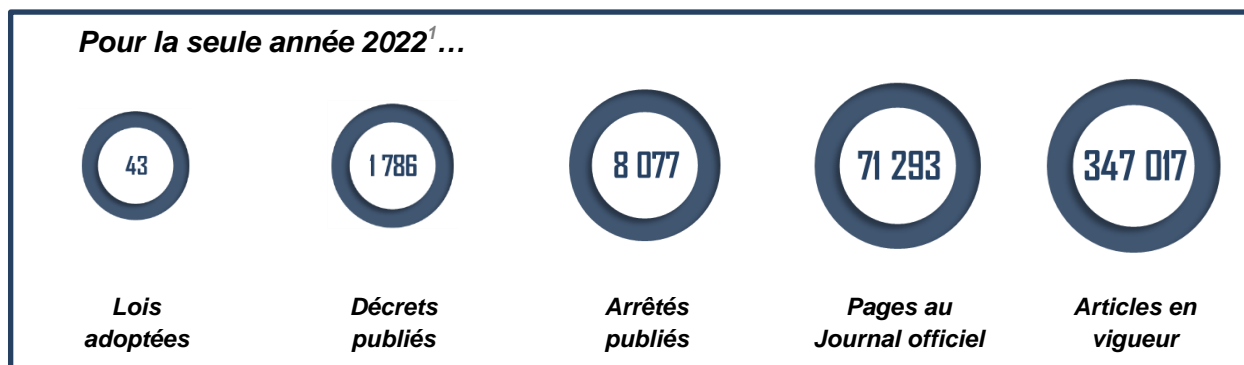
Outre sa logique sectorielle, la proposition de loi Balai 3 se démarque des deux précédentes par **l'ampleur et la nature des modifications qu'elle apporte au droit en vigueur**.

Alors que les lois Balai 1 et 2 ne comportaient, au stade de leur dépôt, qu'un unique article, la présente proposition de loi en comporte 19.

Parmi ces 19 articles, le seul article 15 tend à **abroger 68 lois** ou articles de loi encore en vigueur. L'article 13 **abroge ou supprime des dispositions de 39 articles du code général des collectivités territoriales**.

De plus, alors que les lois Balai 1 et 2 n'ont procédé qu'à l'abrogation de lois obsolètes, la présente proposition de loi, outre l'abrogation de lois (article 15), a également pour objet :

- **de codifier** des articles figurant actuellement dans des lois ordinaires (articles 1<sup>er</sup> à 12) ;
- **d'abroger** des articles du code général des collectivités territoriales (article 13) ;
- de procéder à **des corrections de mentions erronées ou devenues obsolètes** au sein d'articles de loi ou de codes encore en vigueur (articles 14, 16 et 17 à 19).



<sup>1</sup> Selon les données des « indicateurs de suivi de l'activité normative », publiés par le Secrétariat général du Gouvernement et accessibles sur le site *Légifrance*.

## 2. UNE DÉMARCHE SOUTENUE PAR LA COMMISSION DES LOIS, QUI A MAINTENU OU COMPLÉTÉ LA PLUPART DES CODIFICATIONS, ABROGATIONS OU CORRECTIONS PROPOSÉES

### A. UNE OPÉRATION TOUJOURS EMPREINTE DE RISQUES

Tout comme pour les propositions de loi Balai 1 et Balai 2, l'enjeu principal de la présente proposition de loi est **de diminuer le *quantum* des normes en vigueur tout en garantissant une parfaite sécurité juridique**. En effet, le droit français ne prévoit pas d'abrogation implicite par le seul écoulement du temps. Ainsi, le juge, l'administration ou les justiciables peuvent mobiliser ou se prévaloir de textes anciens, parfois antérieurs à la Révolution française, sous réserve de leur compatibilité avec le droit postérieur.

**Le risque d'une opération « BALAI » est donc d'abroger par erreur un texte d'apparence obsolète** mais qui constituerait toujours, en réalité, le fondement légal d'un acte ou d'une situation actuels. Rupture dans le paiement d'une pension, nullité d'un acte, mise en œuvre de la responsabilité de l'État du fait des lois, adoption d'une loi de validation... **les conséquences d'une abrogation accidentelle peuvent s'avérer particulièrement lourdes et préjudiciables**. C'est la raison pour laquelle la rapporteure s'est astreinte à la plus grande rigueur et à la plus grande prudence lors de l'examen des mesures d'abrogation prévues par cette proposition de loi, **le doute sur les conséquences juridiques concrètes conduisant toujours à renoncer à l'abrogation d'un texte**. Suivant cette position, lors de l'examen de la loi Balai 2, la commission des lois a supprimé approximativement un tiers des abrogations proposées dans le texte initial, aboutissant à l'abrogation de 115 lois, contre 160 dans le texte déposé.

Dans le cadre de la présente proposition de loi, **la commission a maintenu sa position en considérant que le bénéfice d'une abrogation en termes de lisibilité du droit était inférieur à l'instabilité juridique qu'elle pouvait entraîner en cas de doute quant à la persistance de ses effets juridiques**.

**Le second risque** de ces nombreuses abrogations, codifications ou corrections de références **concerne les coordinations à réaliser au sein des articles encore en vigueur qui mentionnent les articles à abroger ou modifier**.

Les travaux de la rapporteure ont été conduits sur la base de l'avis n° 407037 du 25 mai 2023 que le Conseil d'État a rendu sur le texte, sur la décision du Président du Sénat et avec l'accord de ses auteurs, et en étroite collaboration avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère de l'intérieur et des outre-mer ainsi que la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

### B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

**La commission a adopté 50 amendements, dont 43 présentés par sa rapporteure**, visant à revenir sur des abrogations, codifications ou corrections suggérées par la proposition de loi mais qu'elle n'a pas jugées opportunes, à procéder à des coordinations manquantes et à compléter la démarche initiée par la proposition de loi en abrogeant ou corrigeant des dispositions supplémentaires.

#### 1. Les modifications apportées sur les articles procédant à des codifications

Dans le but de faciliter la lecture et l'accessibilité, et donc la connaissance et la bonne application du droit, le titre 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, comportant les articles 1<sup>er</sup> à 12, tend à **codifier des dispositions, encore applicables, qui concernent les collectivités territoriales et dont le support législatif actuel est une loi ordinaire**.

Bien que soutenant cet effort de codification, auquel elle s'attèle systématiquement lors de l'examen des textes de loi dont elle est saisie, **la commission a supprimé les articles 3, 5, 8, 10 et 12, ainsi que le II de l'article 11**.

La codification, par **l'article 3** de la proposition de loi, de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* a été **jugée trop complexe par la commission**. L'insertion dans le code général des collectivités territoriales de cet article, qui régit les conséquences financières de la conclusion de conventions en matière sanitaire entre les départements et l'État, ne présentait pas un intérêt suffisamment avéré au regard des risques juridiques qu'elle était susceptible de générer.

La commission a également renoncé à la codification, proposée à **l'article 5**, du I de l'article 9 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, énonçant le principe selon lequel la **répartition des sièges au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** doit assurer la représentation des territoires sur une base démographique et territoriale. Elle a en effet estimé que ces dispositions, qui ne sont plus pourvues d'une portée réelle au regard de la précision des règles du code général des collectivités territoriales qui encadrent désormais la répartition des sièges de conseillers communautaires, pourraient de surcroît être considérées comme **contraires au principe de l'égalité devant le suffrage**.

**Les articles 8 et 10** avaient pour objet de codifier les articles 58 et 55 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 *relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*, dite « loi AGECE », qui fixent des objectifs qualitatifs et quantitatifs imposant à l'État et aux collectivités territoriales de réduire leur consommation de plastiques à usage unique et leur production de déchets, et à privilégier les biens issus du réemploi ou du recyclage. Constatant qu'un travail significatif de communication et de formation autour de l'article 58 de la loi AGECE a été effectué récemment, notamment dans le cadre du plan national pour des achats durables, **la commission a jugé préférable de maintenir ces articles dans la loi AGECE**, plutôt que de les déplacer dans le code général de la propriété des personnes publiques et dans le code de la commande publique, afin de ne pas perturber le travail d'identification des obligations reposant sur les acheteurs publics et leurs fournisseurs qui a été initié.

**La codification de l'article 17 de loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales**, à laquelle procédait le II de l'article 11 de la proposition de loi, **n'est pas non plus apparue opportune à la commission**, notamment au motif que l'article 17 précité concerne les sociétés d'assurance mutuelle créées avant 2002, et que le législateur, dès le vote de la loi n° 2002-1, n'a pas jugé souhaitable d'inciter les collectivités territoriales à former de nouvelles sociétés d'assurance mutuelle.

La commission a enfin renoncé à la codification, par **l'article 12**, 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*, qui prévoyait **la possibilité, pour les collectivités territoriales, de participer au capital des sociétés d'exploitation des ports**. Il s'agit en effet d'un **dispositif désuet**, selon les retours de la DGCL, entendue par la rapporteure, ce qui ne justifiait pas sa codification, *a fortiori* dans le cadre d'une proposition de loi dont l'objet est précisément l'abrogation de dispositions législatives obsolètes.

En revanche, **la commission a jugé pertinentes les codifications proposées aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 6, 7, 9 ainsi qu'au I de l'article 11**. Elle les a donc maintenues et complétées par l'adoption d'amendements de clarification rédactionnelle ou légistique.

Elle a en outre complété la démarche initiée par les auteurs de la proposition **en adoptant trois amendements présentés par Hervé Marseille**, qui intègrent, à l'article 11, des modifications visant à harmoniser le régime juridique des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte à opération unique sur celui des sociétés d'économie mixte locales.

## 2. Les modifications apportées sur les articles procédant à des abrogations

**Le titre II de la proposition de loi, constitué des articles 13 à 16, a pour objet d'abroger des dispositions obsolètes ou devenues sans objet**, situées dans des codes ou des lois ordinaires. La commission a approuvé cette démarche, dès lors que l'obsolescence de ces dispositions s'est avérée évidente.

L'article 13 tend à abroger 19 articles du code général des collectivités territoriales et à supprimer des dispositions de 20 autres articles du même code. **La commission a adopté cet article, modifié par six amendements présentés par sa rapporteure**, tendant à **supprimer quatre références du même code dont l'abrogation a été déjà effectuée**, à **abroger huit articles** ou dispositions supplémentaires dudit code dont le caractère obsolète est apparu indéniable et, enfin, à procéder à des corrections légistiques et des coordinations avec des dispositions spécifiques à Mayotte et à la Polynésie française. Ainsi modifié par la commission, **l'article 13 tend désormais à abroger 43 articles ou dispositions du code général des collectivités territoriales**.

**L'article 14** constitue une mesure de coordination résultant d'une des abrogations portées par l'article 13. La commission l'a adopté sans modification.

**L'article 15** a pour objet l'abrogation partielle ou totale de 68 lois et ordonnances. La commission a adopté cet article, modifié par **deux amendements présentés par sa rapporteure et deux amendements présentés par Audrey Linkenheld**. Deux de ces amendements tendent à **abroger d'autres dispositions législatives obsolètes** notamment pour tenir compte des codifications opérées par le titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi. Les deux autres amendements visent quant à eux à **écarter l'abrogation de certaines lois ou ordonnances** qui présentent un caractère symbolique, dont l'obsolescence n'était pas certaine, afin de ne pas risquer de priver de base légale certaines situations, ou qui avaient déjà été abrogées antérieurement.

**L'article 16** procède à des mesures de coordination pour tenir compte des abrogations auxquelles procède l'article 15. Ces mesures de coordination n'étaient toutefois plus nécessaires, en raison des modifications apportées à l'article 15. À l'initiative de sa rapporteure, **la commission a en conséquence supprimé cet article**.

## 3. Les modifications apportées aux articles procédant à des corrections de références

**Le titre III de la proposition de loi, constitué des articles 17 à 19, a pour objet d'actualiser des dispositions relatives aux collectivités territoriales comprenant des mentions erronées ou devenues inutiles**, soit parce que la référence mentionnée a été antérieurement abrogée, soit parce qu'elle a été remplacée par d'autres dispositions en vigueur. **L'article 17** procède à des corrections au sein de 47 articles du code général des collectivités territoriales, tandis que **les articles 18 et 19** actualisent respectivement des références au sein de 16 codes, autres que le code général des collectivités territoriales, et 9 lois ou ordonnances, encore en vigueur.

**La commission a considéré que ces actualisations permettent d'assurer une meilleure sécurité juridique**, la mention d'une référence erronée ou abrogée pouvant entraîner, outre de la confusion et un possible vide juridique, des conséquences concrètes, aussi bien pour le citoyen que pour les collectivités territoriales ou encore l'État, lorsque le dispositif ainsi cité ouvre des droits ou des obligations différents de ce qu'avait initialement souhaité le législateur.

**La commission a adopté**, sur ces trois articles, **20 amendements présentés par sa rapporteure**. Elle s'est attachée à actualiser les références obsolètes ou erronées en veillant à la pertinence du remplacement de référence proposé et en s'assurant que cette dernière correspond effectivement à l'ancien dispositif législatif, afin d'œuvrer, comme pour le reste de la proposition de loi, à droit constant.

Suivant cette ligne directrice, ces 20 amendements visent, d'une part, à effectuer des coordinations manquantes ou, d'autre part, à maintenir dans le droit en vigueur

des dispositions dont l'obsolescence n'est pas suffisamment démontrée. La commission a également procédé à des modifications de référencement, afin d'actualiser au mieux des dispositions, identifiées à juste titre comme obsolètes par les auteurs de la proposition de loi, mais remplacées par des références inappropriées. Enfin, la commission a complété la démarche initiée par les auteurs de la proposition de loi en mettant à jour le code de la commande publique pour corriger certaines références caduques ou erronées.



## EN SÉANCE

Réuni en séance publique le 25 janvier 2024, **le Sénat a adopté à l'unanimité la proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales**, après l'adoption de deux amendements, dont l'un présenté par la rapporteure, visant à procéder à des mesures de coordination et à rectifier une erreur matérielle, afin d'éviter l'abrogation de dispositions législatives ne présentant pas un caractère obsolète.

## POUR EN SAVOIR +

- [Avis n° 407037 du 25 mai 2023 du Conseil d'État sur la proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales](#) ;
- [Indicateurs de suivi de l'activité normative](#), édition 2023.



**François-Noël  
BUFFET**

Président de la  
commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Nathalie  
DELATTRE**

Rapporteure

Sénatrice  
(Rassemblement  
Démocratique et  
Social Européen)  
de la Gironde

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel  
du Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/  
commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)  
Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-448.html>