

**Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**  
**Projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée,**  
**relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses**  
**mesures de simplification de l'action publique locale (n° 4406)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de

Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis  
M. Jean-Claude Leclabart, rapporteur pour avis

lundi 15 novembre 2021

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	3
<i>Article 9</i> (art. L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A, L. 2111-9-1 B [nouveau], L. 2122-2 et L. 2221-1 du code des transports et article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques) : Conforter les possibilités de transfert des petites lignes ferroviaires.....	3
<i>Article 9 bis</i> (art. L. 1241-6 et L. 1241-7-1 du code des transports) : Avancer l'ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D.....	12
<i>Article 9 ter</i> (art. L. 2121-22 du code des transports) : Prise en compte des évolutions d'effectifs lors d'un changement d'attributaire d'un contrat de service public ferroviaire .....	14
<i>Article 9 quater</i> (art. 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités) : Étendre la possibilité de créer une société de projet pour financer et réaliser des projets d'infrastructures de transport phasés et à un stade plus précoce de leur élaboration .....	15
<i>Article 9 quinquies</i> : Expérimentation du transport autonome sur rail par les conseils régionaux .....	17
<i>Article 13</i> (art. L. 414-1, L. 414-2 et L. 414-3 du code de l'environnement ; art.1395 E du code général des impôts) : Transfert de la compétence de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions .....	18

<i>Article 13 bis</i> (art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) : Dérogation au seuil de participation minimale du maître d'ouvrage pour le financement d'une opération en faveur de la restauration de la biodiversité .....	25
<i>Article 13 ter</i> (art. 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) : Modalités de compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés sur un site Natura 2000 faisant l'objet d'un engagement de gestion .....	28
<i>Article 13 quater</i> : Application différenciée des plafonds d'abattage des loups définis au niveau national .....	32
<i>Article 61</i> (art. L. 122-4 du code de la voirie routière) : Financement des ouvrages autoroutiers non compris dans le contrat de concession .....	36
<i>Article 62</i> (art. L. 350-3, L. 181-2 et L. 181-3 du code de l'environnement) : Régime des alignements d'arbres .....	38

PROJET

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 9*

(art. L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A, L. 2111-9-1 B [nouveau], L. 2122-2 et L. 2221-1 du code des transports et article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques)

### **Conforter les possibilités de transfert des petites lignes ferroviaires**

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

Le présent article clarifie les conditions de transfert de gestion de petites lignes ferroviaires. Il permet notamment d'inclure les gares dans les transferts de gestion et prévoit les conditions de mise à disposition de salariés lors des transferts.

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

L'article 172 de loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a facilité le transfert de gestion des petites lignes ferroviaires aux régions.

#### ➤ **Position du Sénat**

Le Sénat a adopté cinq amendements à cet article, notamment pour mettre en place un contrat de performance pour les lignes transférées, faciliter l'accès des régions aux informations sur les lignes transférées et faciliter le maintien de la circulation sur les lignes pendant la réalisation de travaux.

### **1. L'état du droit**

L'article L. 2111-1 du code des transports prévoit que la consistance et les caractéristiques principales du réseau ferré national sont fixées par voie réglementaire, que la société SNCF Réseau est attributaire des lignes du réseau ferré national et que ce réseau est propriété de l'État.

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2002-1359 du 13 novembre 2002 fixant la consistance du réseau ferré national précise que le réseau ferré national est constitué des lignes ou sections de lignes de chemin de fer suivantes :

– lignes concédées par l'État à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) avant le 31 décembre 1982 et non retranchées du réseau ferré national ;

– lignes ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et mises en exploitation par la SNCF ou par Réseau ferré de France ;

– lignes incorporées au réseau ferré national et non retranchées de ce réseau ;

– lignes dites « voies mères d’embranchement », établies dans les conditions prévues par le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France, ou en application de dispositions antérieures régissant leur établissement et non retranchées du réseau ferré national.

Le réseau ferré national représente aujourd’hui plus de 27 000 kilomètres de lignes. Les petites lignes ferroviaires, soit les lignes de desserte fine du territoire, d’intérêt local ou régional, classées UIC 7 à 9 (selon la méthodologie issue de l’Union internationale des chemins de fer <sup>(1)</sup>) représentent environ 9 000 kilomètres de ce total et accueillent 17 % du trafic des trains régionaux <sup>(2)</sup>.

Les services de transport ferroviaire effectués sur le réseau ferré national sont gérés :

– soit par l’État, qui constitue l’autorité compétente pour l’organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d’intérêt national (article L. 2121-1 du code des transports) ;

– soit par les régions, qui constituent les autorités compétentes pour l’organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d’intérêt régional depuis la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (article L. 2121-3 du code de transports).

L’article L. 2111-9 du code des transports prévoit que SNCF Réseau, qui a pour mission d’assurer la gestion des infrastructures du réseau ferré national, doit notamment garantir l’accès à l’infrastructure ferroviaire, la gestion de la circulation sur le réseau, la maintenance et le renouvellement de l’infrastructure, ou encore l’aménagement et le développement du réseau.

L’article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques pose le principe selon lequel les biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public « *sont inaliénables et imprescriptibles* ». Toutefois, il existe des exceptions à ce principe. Ainsi, l’article L 3114-1 du même code, créé par l’article 7 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, prévoit que « *des transferts de propriété d’infrastructures ferroviaires ou d’installations de service appartenant à l’État peuvent être opérés au profit d’une collectivité territoriale ou d’un groupement de collectivités territoriales, compétent en matière de développement économique, à la demande de l’assemblée délibérante de celui-ci* ». Il précise que ces transferts concernent uniquement :

– soit les lignes que la personne publique bénéficiaire utilise ou envisage d’utiliser pour organiser des services de transport de personnes et qui sont séparées physiquement du reste du réseau ferré national ;

---

(1) Ce classement se base sur le tonnage théorique circulé.

(2) Étude d’impact du projet de loi, p. 107-108.

– soit les lignes à faible trafic n’ayant pas été utilisées par des services de transport de personnes depuis plus de cinq ans.

De plus, l’article 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités a introduit dans le code des transports un article L. 2111-1-1 permettant aux **régions**, autorités organisatrices de transport ferroviaire régional, de **solliciter le transfert de gestion de lignes d’intérêt local ou régional** à faible trafic du réseau ferré national. Le premier alinéa de cet article précise que le transfert est fait à la demande de l’assemblée délibérante de la région, sous réserve de l’accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau. Le deuxième alinéa prévoit que la région assume les missions de gestion de l’infrastructure et peut confier à toute personne la pleine responsabilité de tout ou partie de ces missions de gestion de l’infrastructure (par dérogation au principe posé par l’article L. 2111-9). Le troisième alinéa prévoit qu’une convention technique est établie entre SNCF Réseau, la région et les personnes responsables de la réalisation des missions de gestion de l’infrastructure sur les lignes faisant l’objet du transfert de gestion.

Enfin, l’article L. 2111-9-1 A du code des transports, créé lui aussi par l’article 172 de la loi d’orientation des mobilités, permet de **ne transférer que certaines missions de gestion**. Son premier alinéa prévoit que la maintenance <sup>(1)</sup> et le développement, l’aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau peuvent être transférés à une région par la société SNCF Réseau. Ce transfert se fait à la demande de l’assemblée délibérante de la région, sous réserve de l’accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau. Il ne concerne que des lignes d’intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national faisant l’objet d’investissements de renouvellement ou de développement majoritairement financés par la région. Le deuxième alinéa de l’article prévoit que la région peut confier à toute personne la pleine responsabilité de tout ou partie des missions de gestion de l’infrastructure qui lui ont été transférées. Il précise qu’une convention technique est établie entre la société SNCF Réseau, l’autorité organisatrice des transports ferroviaires et les personnes responsables de la réalisation des missions transférées. Le troisième alinéa de l’article prévoit qu’en cas de transfert de missions relatives au renouvellement d’infrastructures du réseau ferré national, la convention tripartite *« prévoit notamment que les circulations ferroviaires doivent être interrompues sur les lignes concernées lors de la réalisation d’opérations de renouvellement »*.

## 2. Le dispositif proposé

### a. L’élargissement du périmètre concerné par le transfert

Le a du 1° du I complète le premier alinéa de l’article L. 2111-1-1 du code des transports pour prévoir que ce sont non seulement les lignes qui sont

---

(1) Comprenant l’entretien et le renouvellement de l’infrastructure du réseau ferré national (3° de l’article L. 2111-9 du code des transports).

transférables mais aussi « *les installations de service relevant du domaine public ferroviaire mentionné à l'article L. 2111-15 du code général de la propriété des personnes publiques et dédiées à la gestion de ces lignes* ». Cette modification permet notamment le **transfert de gares**.

Le *b* du 1° du I complète le deuxième alinéa de l'article L. 2111-1-1 du code des transports. Il prévoit que la région bénéficiaire assume la pleine responsabilité des missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes faisant l'objet du transfert de gestion et, le cas échéant, de la gestion des gares de voyageurs transférées. En conséquence de l'extension des possibilités des transferts des gares prévue par le premier alinéa, il précise que la région bénéficiaire peut confier à toute personne non seulement la pleine responsabilité de tout ou partie de ces missions de gestion de l'infrastructure (ce qui est déjà le cas), mais aussi désormais la gestion de ces gares de voyageurs.

Le *c* du 1° du I tire les conséquences de l'extension des possibilités de transfert aux gares. Il modifie le troisième alinéa du même article L. 2111-1-1 pour prévoir que la convention technique concerne non seulement les missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes faisant l'objet du transfert de gestion, mais aussi la gestion d'installations de service transférées. Par ailleurs, la convention tripartite devient quadripartite car le *c* remplace la référence à « SNCF Réseau » par la référence à la société SNCF Réseau et à sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports, qui est SNCF Gares & Connexions. En application de ce 5°, SNCF Gares & Connexions doit réaliser « *la gestion unifiée des gares de voyageurs* ».

Le *d* du 1° du I insère un alinéa dans l'article L. 2111-1-1 du code des transports pour prévoir que la région bénéficiaire d'un transfert de gestion peut modifier l'affectation des biens dont la gestion lui est transférée, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports. Cette modification n'entraîne pas le retour des biens concernés à la société SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions. Il s'agit d'une dérogation au I de l'article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit que « *dès que l'immeuble transféré n'est plus utilisé conformément à l'affectation prévue [...] l'immeuble fait retour gratuitement à la personne publique propriétaire.* »

Le *d* du 1° du I ajoute également à l'article L. 2111-1-1 du code des transports un alinéa qui prévoit que la région bénéficiaire du transfert est substituée à la société SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions dans l'ensemble des droits et obligations liés aux biens qui lui sont transférés, à l'exception de ceux afférents à des dommages constatés avant la date du transfert et à des impôts ou taxes dont le fait générateur est antérieur à cette même date.

Le 2° du I tire les conséquences de l'extension des possibilités de transfert aux gares en prévoyant que la convention tripartite relative à la prise en charge de missions de maintenance, développement, aménagement, cohérence et mise en valeur devient une convention quadripartite établie entre la société SNCF Réseau,

SNCF Gares & Connexions, l'autorité organisatrice des transports ferroviaires et les personnes responsables de la réalisation des missions transférées.

L'élargissement du périmètre du transfert concerne non seulement la question des gares mais aussi celle des lignes. **Le périmètre des lignes transférables en pleine propriété est élargi.** Ainsi, le II de l'article 9 réécrit l'article L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques pour prévoir que, désormais, les transferts qui dérogent au principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public concernent :

- les lignes qui sont séparées physiquement du reste du réseau ferré national ;
- les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic.

Le principe selon lequel les seules lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic sont celles « *n'ayant pas été utilisées par des services de transport de personnes depuis plus de cinq ans* » est supprimé.

Enfin, le II de l'article 9 précise que ces transferts sont autorisés non seulement sous réserve des besoins en matière de défense (ce qui était déjà prévu par la loi), mais aussi sous réserve des besoins liés à la politique nationale en matière de transports.

#### ***b. La mise en place d'un cadre de transfert des agents***

Le 3° de l'article 9 adapte le droit commun de la mise à disposition de salariés au cas des salariés de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions dans le cadre de transferts de petites lignes.

En effet, l'esprit de l'article L. 8241-2 du code du travail est de recourir au dispositif de mise à disposition pour un nombre limité de salariés et pour des durées courtes. Or, dans le cadre des transferts de gestion, de missions ou d'infrastructures concernant les petites lignes ferroviaires, la mise à disposition des salariés doit pouvoir être plus longue et concerner potentiellement l'ensemble des salariés affectés aux services concernés.

### **Article L. 8241-2 du code du travail**

Les opérations de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif sont autorisées.

[...]

Le prêt de main-d'œuvre à but non lucratif conclu entre entreprises requiert :

1° L'accord du salarié concerné ;

2° Une convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice qui en définit la durée et mentionne l'identité et la qualification du salarié concerné, ainsi que le mode de détermination des salaires, des charges sociales et des frais professionnels qui seront facturés à l'entreprise utilisatrice par l'entreprise prêteuse ;

3° Un avenant au contrat de travail, signé par le salarié, précisant le travail confié dans l'entreprise utilisatrice, les horaires et le lieu d'exécution du travail, ainsi que les caractéristiques particulières du poste de travail.

À l'issue de sa mise à disposition, le salarié retrouve son poste de travail ou un poste équivalent dans l'entreprise prêteuse sans que l'évolution de sa carrière ou de sa rémunération ne soit affectée par la période de prêt.

[...]

Un salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir refusé une proposition de mise à disposition.

La mise à disposition ne peut affecter la protection dont jouit un salarié en vertu d'un mandat représentatif.

Pendant la période de prêt de main-d'œuvre, le contrat de travail qui lie le salarié à l'entreprise prêteuse n'est ni rompu ni suspendu. Le salarié continue d'appartenir au personnel de l'entreprise prêteuse ; il conserve le bénéfice de l'ensemble des dispositions conventionnelles dont il aurait bénéficié s'il avait exécuté son travail dans l'entreprise prêteuse.

[...]

L'entreprise prêteuse et le salarié peuvent convenir que le prêt de main-d'œuvre est soumis à une période probatoire au cours de laquelle il peut y être mis fin à la demande de l'une des parties. Cette période probatoire est obligatoire lorsque le prêt de main-d'œuvre entraîne la modification d'un élément essentiel du contrat de travail. La cessation du prêt de main-d'œuvre à l'initiative de l'une des parties avant la fin de la période probatoire ne peut, sauf faute grave du salarié, constituer un motif de sanction ou de licenciement.

Le 3° du I de l'article 9 insère un article L. 2111-9-1 B dans le code des transports. Cet article fixe le cadre pour le transfert des agents, lié au transfert des lignes et des gares.

Le I de cet article prévoit que la mise à disposition, par la société SNCF Réseau ou par SNCF Gares & Connexions, de salariés concourant à l'exercice de missions de gestion de l'infrastructure ou d'exploitation d'installations de service sur les lignes faisant l'objet d'un transfert s'effectue :



– dans les conditions prévues à l'article 61-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale <sup>(1)</sup> et à l'article L. 8241-2 du code du travail, lorsque le salarié est mis à la disposition de la personne publique bénéficiaire du transfert ;

– dans les conditions prévues à l'article L. 8241-2, lorsque le salarié est mis à la disposition de la personne privée à qui le bénéficiaire du transfert confie la pleine responsabilité de tout ou partie des missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes faisant l'objet du transfert ou, le cas échéant, des missions de gestion d'installations de service transférées.

Le II de l'article L. 2111-9-1 B prévoit que la convention de mise à disposition des salariés concernés porte sur une durée qui ne peut être supérieure à vingt ans. Il précise que, sans préjudice de cette disposition, lorsque la mise à disposition s'effectue dans le cadre d'un transfert de gestion ou de missions, sa durée maximale correspond à la durée éventuellement prévue par la convention de transfert.

Enfin, le II indique que la durée de la mise à disposition du salarié est également précisée dans l'avenant au contrat de travail mentionné au 3° de l'article L. 8241-2 du code du travail.

### ***c. Transposition d'une dérogation prévue par la directive du 21 novembre 2012***

Le 4° du I de l'article 9 modifie l'article L. 2122-2 du code des transports pour transposer une exception permise par la directive du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen <sup>(2)</sup>.

Le chapitre III de cette directive impose notamment une séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport et entre les différents types d'activité de transport. Toutefois, le point a) de l'article 2 de la directive prévoit que les États membres peuvent exclure du champ d'application du chapitre III « *les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales et régionales autonomes* ». Cette disposition permet notamment à une région de confier à une entité unique la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des services de transport sur une ligne ferroviaire autonome.

---

(1) *Cet article prévoit que* « Les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs peuvent, lorsque des fonctions exercées en leur sein nécessitent une qualification technique spécialisée, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé, dans les cas et conditions définis par décret en Conseil d'État.

« Cette mise à disposition est assortie du remboursement par la collectivité territoriale ou l'établissement public des rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature des intéressés et de la passation d'une convention avec leur employeur.

« Les personnels ainsi mis à disposition sont soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où ils servent et aux obligations s'imposant aux fonctionnaires. »

(2) *Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.*

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

En commission, le Sénat a adopté cinq amendements.

Le premier amendement, adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ajoute à l'article L. 2111-1 du code des transports un alinéa précisant que « *Les installations de service éligibles au transfert prévu au premier alinéa du présent article sont celles qui sont gérées par SNCF Réseau et sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9* » et qu'« *un décret en Conseil d'État fixe la liste des catégories d'installations concernées* ». Cet amendement vise à préciser que les installations concernées sont exclusivement celles actuellement gérées par SNCF Réseau et par SNCF Gares & Connexions et à renvoyer au pouvoir réglementaire de soin de fixer leurs catégories.

Le deuxième amendement, adopté à l'initiative de M. Philippe Tabarot (Les Républicains), ajoute également à l'article L. 2111-1 du code des transports un alinéa pour prévoir que le transfert des lignes et installations relevant du domaine public ferroviaire est réalisé sous réserve de la transmission, à l'autorité organisatrice de transport ferroviaire bénéficiaire, du contrat actualisé depuis moins de quatre ans, mentionné à l'article L. 2111-10 du même code. Cet amendement doit permettre aux régions de connaître les informations indispensables prévues par le contrat.

**Le contrat conclu entre SNCF Réseau et l'État en application de  
l'article L. 2111-10 du code des transports**

Ce contrat, conclu entre SNCF Réseau et l'État pour une durée de dix ans, est actualisé tous les trois ans.

Il met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire et détermine notamment :

- les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau ;
- les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national ;
- les indicateurs de suivi de l'état du réseau, de sa performance, de l'activité et de la productivité de SNCF Réseau, ainsi que, le cas échéant, les objectifs fixés à SNCF Réseau en termes de valeurs cibles associées à ces indicateurs ;
- la trajectoire financière de SNCF Réseau et, dans ce cadre :
  - les moyens financiers alloués aux différentes missions de SNCF Réseau ;
  - les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure, et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure ;
  - l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus ;
  - la chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle ;
- les mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles et les conditions de renégociation de celles-ci lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ou sur la trajectoire financière de SNCF Réseau.

En complément, le troisième amendement, adopté lui aussi à l'initiative de M. Philippe Tabarot, complète le deuxième alinéa de l'article L. 2111-1-1 du code des transports pour prévoir que l'autorité organisatrice de transport ferroviaire bénéficiaire peut conclure un contrat de performance avec les gestionnaires des infrastructures transférées pour définir les modalités et les objectifs dudit transfert.

Le quatrième amendement, adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, modifie la rédaction du troisième alinéa de l'article L. 2111-9-1 A du code des transports pour assouplir le principe selon lequel les circulations ferroviaires doivent être interrompues sur les lignes concernées lors de la réalisation d'opérations de renouvellement, lorsque des missions relatives au renouvellement d'infrastructures du réseau ferré national ont été confiées à une autorité organisatrice des transports ferroviaires.

Le cinquième amendement, adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,

complète l'article L. 2221-1 du code des transports relatif aux missions de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) pour prévoir que lorsqu'une autorité organisatrice de transport ferroviaire est bénéficiaire du transfert de gestion de lignes en application de l'article L. 2111-1-1 du même code, cet établissement lui transmet l'ensemble des données techniques nécessaires à l'exercice de ses missions, dans l'objectif de garantir la sécurité et l'interopérabilité du réseau. Cet amendement vise à organiser et garantir la transmission des données issues des référentiels techniques détenus par SNCF Réseau aux futurs gestionnaires des petites lignes ferroviaires.

L'article 9 n'a pas été modifié en séance publique.

\*  
\* \*

#### *Article 9 bis*

(art. L. 1241-6 et L. 1241-7-1 du code des transports)

### **Avancer l'ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D**

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

Le présent article, introduit par le Sénat, permet l'ouverture à la concurrence des RER A, B, C et D avant le 31 décembre 2029.

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

L'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a fixé la date butoir pour l'ouverture à la concurrence des RER au 31 décembre 2039.

---

#### **1. L'état du droit**

La traduction législative du règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route prévoit une ouverture à la concurrence des services de transports publics réguliers de personnes dans la région Île-de-France. L'article L. 1241-6 du code des transports dispose que celle-ci aura lieu à partir :

– du 31 décembre 2024 pour les services réguliers de transport routier (ce qui concerne les bus) ;

– du 31 décembre 2029 pour les services réguliers de transport par tramway ;

– du 31 décembre 2039 pour les autres services réguliers de transport guidé (par exemple le métro).

Par ailleurs, l'exploitation de toute nouvelle ligne de transport public de voyageurs réalisée avant ces dates sera attribuée au terme d'une procédure d'appel d'offres.

Le II de l'article L. 1241-7-1 du même code précise que l'exécution des services de transport ferroviaire de voyageurs mentionnés à l'article L. 1241-1 créés avant le 3 décembre 2019 se poursuit dans le cadre des conventions en cours et conformément aux règles applicables à cette date et qu'elle se termine :

– pour les services de transport ferroviaire qui ne font pas partie du réseau express régional, à une date fixée par décision d'Île-de-France Mobilités, comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 31 décembre 2032 ;

– pour les services de transport ferroviaire qui font partie du réseau express régional, à une date fixée par décision d'Île-de-France Mobilités, comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2033 et le 31 décembre 2039.

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

Le Sénat adopté en séance publique un amendement de M. Roger Karoutchi (Les Républicains), qui modifie les articles L. 1241-6 et L. 1241-7-1 du code des transports. Il fait évoluer la date butoir d'ouverture à la concurrence des lignes du réseau express régional, qui passe du 31 décembre 2039 au 31 décembre 2029. Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et a fait l'objet d'une demande de retrait du Gouvernement. Le rapporteur et le Gouvernement ont indiqué que compte tenu de l'ampleur des services ferroviaires concernés et du nombre de leurs usagers, il était nécessaire de maintenir le droit actuel qui prévoit une ouverture progressive à la concurrence, en commençant par les lignes les moins fréquentées, comme les lignes H, J et N du réseau Transilien. En outre, le processus d'ouverture à la concurrence est déjà lancé sur de nombreuses lignes et modifier le calendrier en cours de route risque donc de déstabiliser les travaux qui ont été lancés.

\*

\* \*

*Article 9 ter*

(art. L. 2121-22 du code des transports)

**Prise en compte des évolutions d'effectifs lors d'un changement d'attributaire d'un contrat de service public ferroviaire**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet de prendre en compte les trajectoires d'évolution des effectifs dans la détermination du nombre de salariés à transférer en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le dispositif a été créé par l'article 16 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et a fait l'objet de modifications d'ajustement rédactionnel par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires.

**1. L'état du droit**

L'article L. 2121-20 du code des transports, créé par l'article 16 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, prévoit qu'en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public portant sur un service ou une partie de service de transport ferroviaire de voyageurs ou sur des activités participant à sa réalisation, les contrats de travail en cours, depuis au moins six mois à la date de notification de l'attribution du contrat de service public, des salariés concourant à l'exploitation et à la continuité du service public concerné sont transférés au nouvel employeur. Le cas échéant, il en est de même des contrats de travail des salariés assurant des activités de gestion ou d'exploitation des gares de voyageurs à l'occasion de leur intégration dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs. Ces dispositions s'appliquent également lorsque l'autorité organisatrice décide :

– de fournir elle-même un service public de transport ferroviaire portant sur un service ou une partie de service de transport ferroviaire de voyageurs ou d'en attribuer l'exécution à une entité juridiquement distincte sur laquelle elle exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;

– d'attribuer directement à un opérateur un contrat de service public portant sur un service ou une partie de service de transport ferroviaire de voyageurs.

L'article L. 2121-22 du code des transports, créé lui aussi par l'article 16 de la loi du 27 juin 2018, prévoit que le nombre de salariés dont le contrat de travail se poursuit auprès du nouvel employeur est fixé d'un commun accord par

le cédant et l'autorité organisatrice. Il est arrêté sur la base des éléments transmis par le cédant. Il est calculé à partir de l'équivalent en emplois à temps plein travaillé, par catégorie d'emplois, des salariés concourant directement ou indirectement à l'exploitation du service concerné (à l'exception des missions réalisées par le service interne de sécurité de la SNCF et des services d'exploitation des installations d'entretien affectées à des opérations de maintenance lourde).

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Cet article a été créé par l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Philippe Tabarot (Les Républicains). Il complète l'article L. 2121 22 du code des transports pour prévoir que le nombre de salariés transférés « *peut prendre en compte la trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs jusqu'au changement d'attributaire* ». Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et a fait l'objet d'une demande de retrait du Gouvernement. Celui-ci a notamment indiqué qu'il paraissait nécessaire d'encadrer davantage les modalités selon lesquelles le nombre d'emplois transférés pourrait tenir compte des évolutions prévisibles de l'organisation de la SNCF, de manière à refléter au mieux le nombre de salariés concernés au moment du transfert. En effet, ces évolutions doivent être suffisamment certaines pour ne pas créer un décalage entre le nombre d'emplois à transférer fixé et le nombre effectif des salariés transférés.

\*  
\* \*

### *Article 9 quater*

(art. 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités)

### **Étendre la possibilité de créer une société de projet pour financer et réaliser des projets d'infrastructures de transport phasés et à un stade plus précoce de leur élaboration**

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

Le présent article, introduit par le Sénat, permet aux différentes composantes des grands projets d'être intégrées dans un établissement public local créé par une ordonnance (prise sur le fondement de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités) au fur et à mesure des arbitrages les concernant.

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

Le dispositif a été créé par l'article 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

## 1. L'état du droit

Le I de l'article 4 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités autorise le Gouvernement à créer par ordonnance « *un ou plusieurs établissements publics locaux ayant pour mission le financement, sur un périmètre géographique déterminé, d'un ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant un milliard d'euros hors taxes* ». Il précise que ces établissements peuvent aussi avoir pour mission de concevoir et d'exploiter ces infrastructures ou de mettre en place les services complémentaires ou connexes à ces infrastructures.

Le II du même article 4 définit les projets d'infrastructures qui peuvent donner lieu à la création d'un établissement public dans ces conditions. Il s'agit tout d'abord, en application du 1° du II, des projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une déclaration de projet ou d'une décision de l'autorité administrative d'engager l'enquête publique. Il s'agit également, en application du 2° du même II, des projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'un plan de financement, approuvé par l'État et les collectivités territoriales qui financent ces projets.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Cet article a été créé par l'adoption, en séance publique, d'un amendement du Gouvernement, qui a recueilli un avis favorable du rapporteur. **Cet amendement précise et élargit le champ des établissements qui peuvent être créés par les ordonnances prises sur le fondement de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2019.**

Tout d'abord, il modifie le I de l'article 4 de cette loi pour prévoir que « *dans l'hypothèse de la création d'un établissement public local pour un projet dont la réalisation est phasée dans le temps, le périmètre de cet établissement public local créé pour la ou les premières phases peut être étendu aux phases suivantes, dans les termes prévus par l'ordonnance créant cet établissement* ». Cela permet donc aux différentes composantes des grands projets d'être intégrées dans l'établissement public local au fur et à mesure que les arbitrages les concernant sont rendus (ce qui pourrait par exemple concerner le projet de ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur, prévu en quatre phases).

En outre, l'article 9 *quater* modifie le II de l'article 4 de la loi du 24 décembre 2019 pour prévoir que peuvent aussi être créés selon la procédure prévue à cet article des projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'une décision du ministre chargé des transports de procéder aux démarches pour l'ouverture de l'enquête publique.



\*

\* \*

### *Article 9 quinquies*

## **Expérimentation du transport autonome sur rail par les conseils régionaux**

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

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit qu'à titre expérimental, les conseils régionaux peuvent être autorisés à développer sur d'anciennes voies ferrées en zones peu denses, un système de transport léger autonome sur rail à la demande.

---

Cet article a été créé par l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Olivier Jacquin et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. L'article 9 *quinquies* prévoit qu'« *À titre expérimental, pendant une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement autorise les conseils régionaux à développer, sur d'anciennes voies ferrées situées en zones peu denses, un système de transport léger autonome sur rail à la demande, dans le but de permettre le fonctionnement d'une flottille de véhicules amenés à y circuler.* » Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et a fait l'objet d'une demande de retrait du Gouvernement qui a indiqué que l'inscription d'un tel dispositif dans la loi semblait superflue et que les projets concernés ne seraient en rien entravés.

Les sénateurs, par ce dispositif, ont souhaité favoriser la réalisation de projets comme le projet Urbanloop. Ce projet est soutenu depuis 2017 par la région Grand Est. Il vise à mettre en place un système de transport autonome basé sur une flottille de petits véhicules autonomes sur rails très légers (véhicule pour une ou deux personnes ou encore pour une personne et son vélo). Il permet de mettre en place une flotte de véhicules adaptée en nombre au flux des usagers, pour que le voyageur n'ait pas d'attente à quai et puisse aller directement à sa station de destination sans arrêt et sans correspondance (ce qui concurrence efficacement l'usage de la voiture et favorise la décarbonation des transports).

\*

\* \*

### *Article 13*

(art. L. 414-1, L. 414-2 et L. 414-3 du code de l'environnement ; art.1395 E du code général des impôts)

## **Transfert de la compétence de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions**

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

Le présent article, inscrit dans le projet de loi initial, a pour objectif de décentraliser les compétences de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions.

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

Les articles L. 414-1 et L. 414-2 du code de l'environnement ont été créés par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Leur rédaction actuelle est issue de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ces articles prévoient respectivement les modalités de désignation et de gestion des sites Natura 2000.

L'article L. 414-3 du code de l'environnement, dans sa version actuelle, provient de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Cet article définit les formes des « contrats Natura 2000 » pouvant être conclus entre les titulaires de droits réels et personnels et l'autorité administrative.

L'article 1395 E du code général des impôts a été créé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Sa rédaction actuelle est issue de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Cet article définit les modalités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

### ➤ **Position du Sénat**

Deux amendements ont été introduits en commission sur proposition de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ils visent à renforcer la compétence des régions dans les processus de désignation des sites Natura 2000, aujourd'hui du ressort de l'autorité administrative. En séance publique, trois amendements impliquant les départements dans la phase de création d'un site Natura 2000 ont été adoptés.

### ➤ **Position de la Commission**

## 1. L'état du droit

Depuis le sommet de Rio en 1992, l'Union européenne s'est engagée à enrayer la perte de biodiversité sur ses territoires en créant un réseau de sites écologiques nommé Natura 2000. Avec plus de 23 700 sites terrestres et marins, il s'agit du plus vaste réseau de sites protégés au monde. Le réseau français représente 7,03 millions d'hectares et compte 1 755 sites, dont 1 352 zones spéciales de conservation désignées au titre de la directive « Habitats » et 403 zones de protection spéciale désignées au titre de la directive « Oiseaux », soit respectivement 13 % de la surface terrestre et 35 % de la zone économique exclusive métropolitaine.

Ce réseau est fondé sur la mise en application de deux directives européennes :

– la directive dite « Oiseaux » 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (qui a recodifié la directive initiale du 2 avril 1979), qui a pour objet la conservation de toutes les espèces d'oiseaux sauvages et définit les règles encadrant leur protection, leur gestion et leur régulation. Ces espèces sont protégées dans des sites Natura 2000 qualifiés de « zones de protection spéciale » (ZPS) ;

– la directive dite « Habitats » 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Ses annexes I et II listent les types d'habitats naturels et les espèces animales et végétales dont la conservation nécessite la désignation de sites Natura 2000 qualifiés de « zones spéciales de conservation » (ZSC).

Ces deux directives imposent à chaque État membre d'identifier sur son territoire ces sites d'intérêt communautaire, représentatifs de la biodiversité européenne. En France, ces deux directives sont transposées aux articles L. 414-1 et suivants et R. 414-1 et suivants du code de l'environnement. La désignation des sites est donc une responsabilité de l'État.

### *a. La sélection des sites Natura 2000*

L'article L. 414-1 du code de l'environnement prévoit que le préfet, départemental ou maritime, est l'autorité compétente pour la désignation, l'inscription ou la modification d'une zone spéciale de conservation ou d'une zone de protection spéciale auprès de la Commission européenne, dans le cadre d'une procédure de désignation d'un site Natura 2000.

Néanmoins, selon le même article, toute proposition de désignation, d'inscription ou de modification d'une zone spéciale de conservation ou de protection spéciale doit être soumise à la consultation des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Cela n'inclut pas, à l'heure actuelle, les conseils régionaux.

L'article L. 414-1 précise que l'autorité administrative ne peut s'éloigner des avis rendus lors de la consultation, favorables ou non, sauf par une décision motivée. La désignation formelle des sites Natura 2000 se traduit ensuite par un arrêté ministériel et une notification à la Commission européenne.

### ***b. La gouvernance des sites Natura 2000***

La gestion d'un site Natura 2000 se fait à travers un comité de pilotage (Copil) qui définit le document d'objectifs (DOCOB), fixant les objectifs et les moyens de protection du site.

L'article R. 414-8 du code de l'environnement stipule que la composition du Copil est arrêtée par le préfet au regard de la localisation du site Natura 2000. Le comité de pilotage comprend deux catégories de membres : des membres de droit et des personnes de droit public ou de droit privé pouvant y être intégrées par le préfet. L'article L. 414-2 du code de l'environnement précise que le comité comprend de droit les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site Natura 2000.

Les représentants des collectivités territoriales et leurs groupements désignent parmi eux le président du Copil ainsi que la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration du DOCOB et de l'animation nécessaire à sa mise en œuvre. À défaut, l'article L. 414-2 du code de l'environnement indique que la présidence du Copil ainsi que l'élaboration du DOCOB et l'animation nécessaire à sa mise en œuvre sont assurées par l'autorité administrative.

Le DOCOB établi par le comité de pilotage définit les orientations de gestion, les mesures de conservation, de prévention de la détérioration et de rétablissement dans un état favorable des habitats et des espèces, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. Le DOCOB est soumis à l'approbation du préfet qui peut, s'il estime que le document élaboré ne permet pas d'atteindre les objectifs qui ont présidé à la création du site, en demander la modification.

### ***c. Les contrats Natura 2000***

L'article L. 414-3 du code de l'environnement prévoit que le document d'objectifs se décline ensuite dans des contrats conclus avec le préfet, dans le cadre duquel les aides de l'État sont apportées aux « titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces marins situés dans le site ». Ces contrats comportent un ensemble d'engagements conformes aux orientations définies par le DOCOB.

En contrepartie, la signature d'un contrat Natura 2000 donne droit à des mesures fiscales avantageuses. En particulier, les titulaires de contrats Natura 2000 bénéficient pour les terrains concernés d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs

EPCI, en application de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du février 2005 relative au développement des territoires ruraux, codifié à l'article 1395 E du code général des impôts.

Le préfet s'assure du respect des engagements souscrits : des contrôles sur pièces et sur place sont menés par les services déconcentrés de l'État. Si le titulaire d'un contrat s'oppose à un contrôle, ne se conforme pas à ses engagements ou fait de fausses déclarations, le préfet peut suspendre, réduire ou supprimer l'attribution des aides prévues au contrat ou résilier le contrat.

#### *d. L'élaboration des études d'incidences*

Afin d'assurer la protection des espaces et des espèces et prévenir les impacts susceptibles de les affecter, un régime d'évaluation d'incidence est organisé par l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Il a pour objet de vérifier la comptabilité d'un « document de planification, programme ou projet d'activités, de travaux d'aménagements, d'installation, de manifestations ou d'interventions dans le milieu naturel » avec les objectifs de conservation des sites. L'État peut s'opposer à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RÔLES RESPECTIFS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ÉTABLIS DANS LE CADRE DE LA LÉGISLATION ACTUELLE**

État	Collectivités territoriales
Désignation des sites Natura 2000	Présidence du Copil
Autorité administrative à l'égard du site : Création du Copil, dont la présidence a vocation à être assurée par un représentant de collectivité territoriale Approbation du DOCOB par le Copil Exercice des missions des collectivités territoriales si aucune d'entre elles ne souhaite assurer son pilotage (voir colonne droite)	Élaboration du DOCOB et suivi de sa mise en œuvre
Instruction de l'évaluation des incidences des projets, travaux, aménagements, sur les enjeux de conservation des sites Natura 2000 et le contrôle de la réalisation des projets autorisés	Gestion des fonds européens (FEADER) <sup>(1)</sup>

Pour exercer les différentes missions qui lui incombent, l'État mobilise une centaine d'agents, répartis aux deux tiers dans les directions départementales des territoires (DDT) et le tiers restant dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Sur cette centaine d'agents, 75 équivalents temps plein (ETP) sont consacrés au fonctionnement des sites Natura 2000 et 25 ETP à la gestion des fonds européens issus du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En cas d'adoption du

(1) Décret n° 2015-959 du 31 juillet 2015 modifiant le dispositif Natura 2000 à la suite de la décentralisation de la gestion des fonds européens, JO du 5 août 2015, p. 13397.

présent article du projet de loi, ces emplois seront décentralisés au profit des régions.

## **2. Les dispositions initiales du projet de loi**

Le présent article prévoit de décentraliser la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres et de la confier aux régions afin de les conforter dans leur rôle de chef de file pour la biodiversité, en cohérence avec leur rôle actuel d'autorité de gestion des fonds européens. Pour rappel, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2015 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a alloué le rôle de chef de file en matière de biodiversité aux régions.

Cela signifie que la région doit organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de leurs compétences en matière de biodiversité. En outre, l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2015 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles donne à la région la responsabilité de gestion des fonds communautaires relatifs aux sites Natura 2000.

Cet article s'inscrit ainsi dans la continuité de ces évolutions de compétence et confie la responsabilité de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres aux régions en lieu et place des préfets de département. Cela se traduira par le transfert aux régions d'une centaine d'agents travaillant actuellement dans les DDT et dans les DREAL.

Le présent article modifie ainsi les articles L. 414-1, L. 414-2 et L. 414-3 du code de l'environnement, ainsi que l'article 1395 E du code général des impôts. En particulier, il transfère aux conseils régionaux les compétences suivantes :

- la création du comité de pilotage ;
- la présidence du comité de pilotage si aucune collectivité ne souhaite l'assurer ;
- l'approbation du document d'objectifs ainsi que son élaboration dans le cas où celui-ci ne serait pas soumis dans les délais requis par le comité de pilotage ;
- la convention conclue avec la collectivité territoriale ou le groupement chargé de procéder à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs.

Le VI de l'article L. 414-1 du code de l'environnement est également modifié pour que, dans le cas où un site Natura 2000 est entièrement inclus dans un terrain relevant du ministère de la défense, la composition du comité de pilotage soit arrêtée conjointement avec l'autorité militaire qui la présidera, en établira les objectifs et en suivra la mise en œuvre.

Un IV est ajouté à l'article L. 414-3 du code de l'environnement relatif aux contrats Natura 2000, pour transférer au président du conseil régional ou, en Corse, celui de la collectivité de Corse, la compétence de conclure des contrats avec les titulaires de droits réels, en lieu et place du préfet. En conséquence, les aides ne seront donc plus versées par l'État mais directement par la collectivité concernée.

Enfin, l'article 1395 E du code général des impôts relatif à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs EPCI est modifié afin de permettre au président du conseil régional d'être l'autorité compétente en lieu et place du préfet pour arrêter une liste de propriétés exonérées.

L'étude d'impact précise que ces dispositions impliqueront des charges nouvelles pour les conseils régionaux qui seront compensées par le transfert de moyens humains et financiers prévus par les articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des attributions d'autorité administrative à la date du transfert. Elles donneront lieu à l'attribution pérenne d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

### **3. Les dispositions adoptées par le Sénat**

#### *a. L'examen en commission*

Afin de renforcer la place de la région dans le processus de désignation des sites, la commission des lois du Sénat a adopté deux amendements. Premièrement, la commission des lois a adopté un amendement de M. Daniel Gueret (Les Républicains) qui modifie le III de l'article L. 414-1 du code de l'environnement pour prévoir que le conseil régional devra être consulté sur l'inscription et la désignation de l'ensemble des sites Natura 2000, y compris s'agissant des sites mixtes (terrestres et maritimes) ou maritimes. Malgré un avis défavorable du Gouvernement, la commission a ainsi jugé que la région devait pouvoir se prononcer sur la désignation de l'intégralité des sites Natura 2000, y compris ceux qu'elle ne se destine pas à gérer (comme les sites maritimes ou mixtes).

La commission des lois du Sénat a également adopté un amendement du même auteur qui donne la possibilité aux conseils régionaux, en plus des EPCI, de se saisir de la création d'un site Natura 2000. Ainsi, ceux-ci pourront donner leur avis avant le lancement d'une procédure de désignation ou d'inscription d'une zone spéciale de conservation auprès de la Commission européenne. Le Gouvernement s'est opposé à l'adoption de cet amendement au motif que les collectivités territoriales, dont les régions, disposent déjà de la possibilité de soumettre à l'État un projet de création ou de modification d'un site Natura 2000.

### ***b. L'examen en séance publique***

En séance publique, trois amendements portant sur le rôle des départements dans la phase de création d'un site Natura 2000 ont été adoptés.

Un premier amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a été adopté qui vise à rendre obligatoire, lors d'une procédure de création et de délimitation du périmètre d'un site Natura 2000, l'avis des départements, au même titre que celui du conseil régional et des organes délibérants des communes et des EPCI concernés. Le Sénat a estimé que les départements exercent déjà des compétences en matière de protection de l'environnement, comme la politique des espaces naturels sensibles, lesquels peuvent parfois se situer sur des sites Natura 2000.

Deux amendements identiques de MM. Gilbert Favreau et Philippe Mouiller (Les Républicains) et de M. Franck Menonville (Les Indépendants – République et Territoires) ont également été adoptés. Ils prévoient que pour les sites exclusivement terrestres, le département, au même titre que le conseil régional, pourra présenter à l'autorité administrative un projet de proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation ou un projet de désignation d'une zone de protection spéciale. Cette fois, il s'agit de prévoir la consultation du conseil départemental préalablement à la présentation par le conseil régional d'un projet de création de site à l'autorité compétente de l'État. Le Gouvernement a émis un avis défavorable à ces amendements au motif que les départements sont déjà associés, via les comités de pilotage, aux mesures de gestion prises par les gestionnaires de sites.

### ***c. La position de la rapporteure pour avis***

La rapporteure pour avis estime que cet article va dans le sens d'une plus grande cohérence des compétences dévolues aux régions en matière de biodiversité. Une telle décentralisation devrait permettre une plus grande intégration de la politique de gestion des sites Natura 2000, conformément au rôle de chef de file exercé par les régions en matière de biodiversité. La procédure de désignation des sites au niveau national étant presque parvenue à son terme, s'agissant d'une politique commencée dans les années 1990, l'enjeu principal réside désormais dans l'animation de ces sites, pour laquelle des lacunes majeures sont souvent constatées. Le présent article en tire les conséquences, la décentralisation de la gestion des sites terrestres devant permettre une meilleure animation de ceux-ci, au plus près des territoires.

En revanche, les dispositions introduites par le Sénat ne semblent pas nécessaires dans la mesure où le conseil régional peut d'ores et déjà soumettre au préfet de département, sans formalisme imposé, un projet de création ou de modification d'un site Natura 2000. De la même manière, la consultation des départements ne se justifie pas dès lors qu'ils ne détiennent pas de compétences en matière de gestion des sites, cette compétence étant décentralisée aux régions. Les



départements sont en outre déjà associés au comité de pilotage des sites Natura 2000. Par ailleurs, la désignation des sites implique de pouvoir apprécier la suffisance du réseau pour chaque type d'habitat et chaque espèce à l'échelle biogéographique au sein du territoire national, impliquant donc une fonction de coordination et de garant à ce titre à un niveau supra régional <sup>(1)</sup>. Sur le sujet d'une décentralisation qui s'appliquerait aussi aux sites Natura 2000 marins, il convient en outre de rappeler que le domaine public maritime recouvre une compétence exclusive de l'État qui n'a pas vocation à être décentralisée.

Plus généralement, la rapporteure pour avis rappelle qu'en matière de désignation des sites Natura 2000 et d'évaluation des incidences, la responsabilité de l'État peut être engagée au regard des règles européennes. Il est donc impératif que celui-ci conserve un rôle de premier plan dans ces procédures.

\*

\* \*

### *Article 13 bis*

(art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales)

## **Dérogation au seuil de participation minimale du maître d'ouvrage pour le financement d'une opération en faveur de la restauration de la biodiversité**

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

Le présent article prévoit d'instaurer une dérogation à la règle de la participation minimale du maître d'ouvrage au financement de certains projets s'agissant d'opérations de restauration de la biodiversité. Le seuil actuellement retenu est de 20 % du coût total du projet.

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

L'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales est à l'origine issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Sa rédaction actuelle est issue de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Cet article instaure la règle d'une participation minimale des collectivités territoriales et de leurs EPCI au financement des projets dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. Il prévoit aussi les dérogations possibles à cette règle.

---

(1) *Étude d'impact du projet de loi relatif à la différenciation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (2021)*. [https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl20-588rec-ei/pjl20-588rec-ei.html#\\_Toc75262871](https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl20-588rec-ei/pjl20-588rec-ei.html#_Toc75262871)

➤ **Position du Sénat**

Cet article a été introduit sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par deux amendements identiques de M. Ronan Dantec, membre du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, et de Mme Laurence Muller-Bronn, membre du groupe Les Républicains.

➤ **Position de la Commission**

**1. L'état du droit**

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a posé le principe de la spécialisation des compétences des régions et des départements. Ce principe, élaboré notamment par le comité dit « Balladur »<sup>(1)</sup>, prévoit de cantonner leurs interventions financières aux domaines de compétences que la loi leur attribue, de manière à « limiter la pratique des financements croisés, mieux responsabiliser les collectivités initiatrices de projets d'investissement et contribuer à la maîtrise de la dépense publique locale ».

À cet effet, un article L. 1111-10 a été introduit dans le code général des collectivités territoriales instaurant le principe d'une participation minimale des collectivités territoriales et des groupements au financement des projets dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. L'article L. 1111-10 du même code prévoit ainsi que, à l'exception des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale, de l'ordre de 20 %, au financement de ses projets d'investissement.

Il existe deux types de dérogations :

– les **dérogations générales**, qui peuvent concerner des opérations d'investissement financées par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne (CTE) ou des opérations menées dans le cadre de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

– les **dérogations possibles sur décision préfectorale**. Elles concernent notamment les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, les opérations concernant le patrimoine

---

(1) Comité pour la réforme des collectivités locales (2010). *Il est temps de décider*. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000097.pdf>

non protégé lorsque le préfet l'estime justifié par l'urgence ou par la nécessité publique, ou lorsqu'il estime que la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage, les projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art ainsi que ceux concernant les équipements pastoraux, les projets de construction ou de réhabilitation de centres de santé et, enfin, les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques.

## **2. Les dispositions adoptées par le Sénat**

### ***a. L'examen en commission***

Sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des lois a adopté deux amendements identiques de M. Ronan Dantec (Écologiste – Solidarité et Territoires) et de Mme Laurence Muller-Bronn (Les Républicains) qui introduisent une dérogation supplémentaire à l'obligation de financement minimal du maître d'ouvrage pour les projets destinés à restaurer la biodiversité, lorsque le projet porte sur un site Natura 2000 exclusivement terrestre.

Cette dérogation pourrait être accordée par le représentant de l'État dans le département mais également par le président du conseil régional. Cela marque une différence importante avec les autres types de dérogation prévus à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, qui nécessitent un accord du seul préfet.

La commission des lois a ainsi estimé que la faible capacité d'autofinancement de certaines collectivités territoriales ne leur permet pas de porter des projets en faveur de la biodiversité, tels que la signature de contrats Natura 2000. Les sénateurs ont également estimé que de nombreuses collectivités territoriales renoncent à de tels projets car les retombées économiques ne sont pas immédiatement visibles sur le territoire ou rentables.

### ***b. L'examen en séance publique***

Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement a présenté un amendement visant à supprimer ce nouvel article, en indiquant qu'il pourrait en résulter un conflit de compétences entre le représentant de l'État et le président du conseil régional, nouvellement doté de l'autorité d'octroyer une dérogation à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales. Selon le Gouvernement, cette disposition serait en outre contraire à l'article 72 de la Constitution interdisant qu'une collectivité territoriale exerce une tutelle sur une autre.

Le Gouvernement a également défendu le principe d'un seuil minimal de participation des collectivités au financement de projets comme une règle saine de gestion publique. Les collectivités devraient ainsi être en mesure de financer en

partie leurs investissements pour assumer par la suite des dépenses de fonctionnement auxquelles elles peuvent faire face. Un certain nombre de dispositifs permettent déjà de financer les sites Natura 2000, ce qui inclut notamment les crédits européens du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ainsi que les financements nationaux de l'Office français de la biodiversité (OFB) et des agences de l'eau.

Le Gouvernement a également précisé avoir récemment créé une dotation de soutien à la protection de la biodiversité d'un montant de 10 millions d'euros destinée aux communes situées dans les zones classées les plus fragiles.

Le rapporteur pour avis M. Daniel Gueret a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression du Gouvernement et l'article 13 *bis* a été adopté le Sénat.

### *c. La position de la rapporteure pour avis*

La rapporteure pour avis propose un amendement visant à supprimer l'ouverture au président du conseil régional de la faculté d'accorder une dérogation. Cette possibilité ne s'accorde pas avec les mécanismes adoptés jusqu'à présent en matière de dérogation.

\*

\* \*

#### *Article 13 ter*

(art. 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages)

### **Modalités de compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés sur un site Natura 2000 faisant l'objet d'un engagement de gestion**

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

Le présent article vise à abaisser le seuil à partir duquel l'État s'engage à compenser intégralement, auprès des communes et EPCI à fiscalité propre, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains faisant l'objet d'un engagement de gestion et situés sur un site Natura 2000.

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

L'article 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n'a pas été modifié depuis son adoption. Cet article modifie l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Il instaure une compensation intégrale des pertes et recettes pour les communes dont le montant de

l'exonération de TFPNB correspond à plus de 10 % de leurs budgets annuels de fonctionnement.

➤ **Position du Sénat**

Cet article a été introduit sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par un amendement de M. Ronan Dantec et du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

➤ **La position de la rapporteure pour avis**

**1. L'état du droit**

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est un impôt direct dû par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés non bâties situées en France. Elle est perçue au profit des communes et des groupements de communes à fiscalité propre, des départements ainsi que des régions et des chambres d'agriculture. Plusieurs dispositifs d'exonération de la TFPNB existent.

Afin d'inciter au développement du réseau Natura 2000, la TFPNB fait notamment l'objet d'une exonération de la part communale et intercommunale dans les terrains situés dans un site Natura 2000. Ce dispositif est prévu à l'article 1395 E du code général des impôts. Cette exonération de plein droit, accordée pour une durée de cinq ans renouvelables, est subordonnée à l'inscription des terrains sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs du site Natura 2000 et à un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement, souscrit pour cinq ans par le propriétaire. Les terrains éligibles doivent être situés dans un site désigné au titre de l'une des deux directives européennes « Habitats »<sup>(1)</sup> (zones spéciales de conservation) ou « Oiseaux »<sup>(2)</sup> (zones de protection spéciales).

Les pertes de recettes qui résultent de cette exonération, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sont compensées par l'État en application de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cependant, par l'introduction d'un coefficient de minoration fixé au niveau national, la compensation perçue par les collectivités diminue progressivement : 83 % en 2009 pour arriver à 29 % en 2015 et 18,5 % en 2016. Depuis 2017, la compensation de l'exonération est figée au niveau de l'année 2016.

L'État, dans le cadre de l'article 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a par ailleurs

---

(1) Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

(2) Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

mis en place un régime d'exception en prévoyant une compensation intégrale des pertes et recettes pour les communes dont le montant de l'exonération correspond à plus de 10 % de leurs budgets annuels de fonctionnement, afin de soutenir financièrement les communes dont les budgets sont disproportionnellement affectés par l'exonération de TFPNB.

Par ailleurs, l'article 256 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2019 a institué, à compter de 2019, une dotation budgétaire d'un montant de 5 millions d'euros destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000. Cette dotation est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique.

## **2. Les dispositions adoptées par le Sénat**

### ***a. L'examen en commission***

Sur proposition de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des lois a adopté un amendement de M. Ronan Dantec et du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires. Celui-ci modifie le III de l'article 167 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Il prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la compensation intégrale par l'État des pertes de recettes résultant de l'exonération de TFPNB lorsque le montant de ladite exonération est supérieur à 5 % des recettes réelles de fonctionnement annuelles de la commune (et non plus du budget annuel de la commune).

La commission a ainsi estimé que la diminution progressive de la compensation versée par l'État aux collectivités territoriales en raison de cette exonération de TFPNB a conduit à des difficultés financières pour plusieurs petites communes. M. Dantec évoque ainsi, dans l'objet de son amendement, la situation du parc naturel des Vosges du nord et des communes de Philippsbourg, Baerenthal, Eguelshardt, Stuzelbronn et Bitche, qui ont dénoncé en 2018 « la compensation partielle et dégressive » par l'État des exonérations de TFPNB remettant gravement en cause leurs équilibres budgétaires. Il avance le chiffre de 80 % d'exonérations non compensées.

Le seuil de 10 % de budget de fonctionnement impacté par l'exonération de TFPNB ne serait par ailleurs atteint par aucune commune selon les auteurs de l'amendement, ce qui rendrait le dispositif inopérant. La commission souligne ainsi le potentiel effet démobilisateur du cadre législatif en place pour les communes situées sur des sites Natura 2000.

***b. L'examen en séance publique***

Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement a présenté un amendement visant à supprimer l'article 13 *ter*, principalement au motif que ce dispositif relèverait du domaine de la loi de finances. Il a également insisté sur la nécessité d'une évaluation préalable du coût de la mesure dès lors que celle-ci augmente les compensations d'exonérations versées par l'État aux collectivités. Le Sénat a finalement rejeté l'amendement de suppression du Gouvernement et l'article 13 *ter* a été adopté.

***c. La position de la rapporteure pour avis***

La rapporteure pour avis propose de supprimer l'article 13 *ter* portant augmentation de la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000 faisant l'objet d'un engagement de gestion. En dehors d'une nécessaire évaluation préalable de son coût, la proposition du Sénat ne prend pas en compte les dispositifs instaurés pour pallier les difficultés pouvant être rencontrées par les petites communes ayant une part importante de leur territoire dans un site Natura 2000.

En effet, la dotation budgétaire de 5 millions d'euros instaurée en LFI pour 2019 a connu un renforcement notable depuis sa création. Après avoir doublé à 10 millions d'euros en 2020, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit, dans son article 46, de porter celle-ci à 20 millions d'euros. Ce même article prévoit d'abaisser la part du territoire de la commune concernée par les sites Natura 2000 nécessaire à l'obtention de cette dotation (de 75 % à 60 %), ce qui permettra de rendre éligibles de nouvelles communes. Cela répond donc à l'objectif du présent article d'accroître le soutien financier aux communes dont une partie du territoire appartient à un site Natura 2000.

Enfin, la rapporteure pour avis rappelle que le financement global sur les questions de biodiversité ne peut s'aborder sous le seul angle d'un dispositif tel que l'exonération de TFPNB, ou à la seule échelle des sites Natura 2000. Dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), le ministère de la transition écologique a lancé un groupe de travail sur le sujet, pour évaluer les outils, y compris fiscaux, pour valoriser les espaces naturels tout en minimisant les surcoûts pour les collectivités.

\*

\* \*

*Article 13 quater*

**Application différenciée des plafonds d'abattage des loups définis au niveau national**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à permettre la création de zones de protection renforcée par arrêté préfectoral dans lesquelles l'abattage de loups pourrait être autorisé indépendamment du plafond défini au niveau national et dans la limite d'un plafond spécifique.

**1. L'état du droit**

***a. Le loup est une espèce protégée par des normes communautaires et conventionnelles transposées en droit national***

La protection du loup (*canis lupus*) résulte de normes européennes et internationales, transposées dans le droit national. Ainsi, en vertu d'une part de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979 et, d'autre part, de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite « Habitats »), toute destruction de cette espèce est strictement interdite. Ce principe a été transposé en droit national et figure aujourd'hui à l'article L. 411-1 du code de l'environnement.

Les normes communautaires et internationales prévoient toutefois des dérogations, strictement encadrées, afin de répondre à des objectifs spécifiques et notamment de permettre une conciliation de la vie de l'espèce avec les activités d'élevage. L'article L. 411-2 du code de l'environnement énonce trois conditions cumulatives devant être respectées afin de pouvoir déroger au principe d'interdiction de destruction :

- Constat de dommages importants aux cultures ou à l'élevage ;
- Absence d'autre solution satisfaisante ;
- Absence de nuisance au maintien dans un état de conservation favorable de l'espèce.

De cet encadrement strict résultent deux principes dans la gestion de l'espèce : les réponses pour faire face à la prédation du loup doivent être graduées et proportionnées.

Le respect de ces principes est aujourd'hui garanti par un cadre réglementaire précisant les conditions dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets. Ce cadre réglementaire s'articule principalement autour de deux ensembles d'actes.



Premièrement, un arrêté conjoint des ministres de la transition écologique et de l'agriculture <sup>(1)</sup> définit le plafond national de spécimens dont la destruction peut être autorisée sur une année. Il a été fixé, pour l'année 2021, à 19 % de l'effectif moyen estimé par l'Office français de la biodiversité, soit 118 loups (sur 624). Un autre arrêté conjoint des ministres de la transition écologique et de l'agriculture précise quant à lui les conditions de mise en œuvre des actions pouvant être décidées afin de faire face au risque de prédation. Il s'agit aujourd'hui de l'arrêté interministériel du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (*canis lupus*). Comme l'indique son article 2, les précisions contenues dans cet arrêté visent à « éviter que le plafond de destruction annuel ne soit atteint trop précocement en cours d'année » et à « concentrer les moyens d'intervention sur les élevages ou territoires les plus touchés par la prédation, en particulier lorsque le plafond de destruction [...] est proche d'être atteint. »

Deuxièmement, un autre ensemble d'actes définit le rôle et les attributions spécifiques du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup (voir *infra*). D'une part, en vertu de l'article 2 de l'arrêté du 12 septembre 2018 <sup>(2)</sup>, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup est chargé de préciser les conditions d'application de l'arrêté fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets de département concernant le loup. D'autre part, en vertu du décret n° 2018-786 du 12 septembre 2018, le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup jouit d'attributions spécifiques. Par exemple, si le plafond maximal de destruction est atteint avant la fin de l'année civile, il peut décider, de manière exceptionnelle, d'augmenter ce plafond dans la limite de 2 % de l'effectif moyen de loups estimé annuellement.

Le Conseil d'État contrôle strictement le respect des garanties associées à l'accord de dérogations au principe d'interdiction de la destruction des loups. La jurisprudence donne une importance particulière au respect du plafond défini au niveau national. Ainsi, une possibilité de déroger au plafond de niveau national n'est-elle envisageable qu'à la condition que des garanties lui soient associées, afin de ne pas porter atteinte à l'état de conservation favorable du loup dans son aire de répartition naturelle <sup>(3)</sup>. Autrement dit, une possibilité de dérogation n'étant assortie d'aucune garantie risque d'être censurée par le Conseil d'État. À plus long terme, la responsabilité de l'État peut être engagée, comme cela a pu être le cas s'agissant de la protection d'autres espèces <sup>(4)</sup>.

---

(1) Arrêté du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année.

(2) Arrêté du 12 septembre 2018 portant désignation du préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup.

(3) Voir en particulier Conseil d'État, 18 décembre 2019, Association One Voice, n<sup>os</sup> 428811 et 428812, pt. 12.

(4) Cela a par exemple été le cas au sujet de l'ours brun, également protégé par la directive « Habitats » du 21 mai 1992. Le tribunal administratif de Toulouse a ainsi jugé que la carence des autorités nationales face

***b. Le sujet du loup fait également l'objet d'une politique interministérielle spécifique : le « plan loup »***

Si le loup est une espèce protégée, il peut néanmoins être source de perturbations dans les activités pastorales. C'est pourquoi, le sujet du loup fait, depuis 2013, l'objet d'une politique spécifique, définie dans un cadre interministériel, visant à assurer un équilibre entre préservation de l'espèce et maintien des activités socio-économiques au niveau local, le plan national d'actions sur le loup (dit « plan loup »). À ce jour, deux plans ont été mis en place : le plan d'action national « loup » 2013-2017 et le plan national d'actions « loup » 2018-2023. Dans le cadre de ces plans, plusieurs actions sont prévues afin de garantir cet équilibre tout en respectant les principes de proportionnalité et de réponse graduée susmentionnés : protection des troupeaux, tirs d'effarouchement, tirs de défense simple, tirs de défense renforcée et, de manière exceptionnelle, tirs de prélèvement. Les éleveurs victimes d'attaques peuvent par ailleurs bénéficier d'indemnités.

La mise en œuvre du plan loup repose principalement sur le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui assure, au niveau national, la fonction de préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup. Il est en particulier chargé de s'assurer du non-dépassement du plafond de prélèvement défini au niveau national, garantissant le respect par la France de ses engagements internationaux. Il n'empêche toutefois pas de cibler les actions, en particulier les destructions, vers les territoires les plus touchés par la prédation du loup.

L'action conduite par les pouvoirs publics a ainsi permis un maintien de l'espèce et une augmentation du nombre d'individus. En effet, alors que la France comptait moins de 200 individus en 2012, la population de loups a atteint 624 individus en 2021, le seuil de viabilité de l'espèce – estimé à 500 individus – n'ayant été dépassé qu'à partir de 2019. On observe toutefois, d'après l'Office français de la biodiversité, un ralentissement de la progression démographique du loup, avec un taux de croissance annuel brut passé de 9 à 8 % entre 2020 et 2021. Dans le même temps, le nombre d'attaques s'est quant à lui stabilisé <sup>(1)</sup>.

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

***a. Le Sénat a introduit une disposition visant une plus grande territorialisation de la politique de gestion de l'espèce***

À l'initiative de M. Cyril Pellevat (Les Républicains), la commission des lois du Sénat a introduit l'article 13 *quater* au projet de loi pour permettre la création de zones de protection renforcée par arrêté préfectoral, dans lesquelles

---

à l'obligation de rétablissement de l'ours brun dans un état de conservation favorable constituait une faute de nature à engager la responsabilité de l'État (Tribunal administratif de Toulouse, 6 mars 2018, Association pays de l'ours et association ferus, n<sup>os</sup> 1501887 et 1502320).

(1) 11 849 victimes indemnisables d'après les chiffres de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes en 2020, 12 058 en 2019 et 10 672 en 2018

l'abattage de loups pourrait être autorisé indépendamment du plafond défini au niveau national mais dans la limite d'un plafond spécifique, défini localement.

Il s'agit de répondre à des inquiétudes de terrain, certaines zones étant particulièrement touchées par les attaques de loup. Cela pourrait, d'après les sénateurs, justifier que l'action menée s'inscrive dans une logique de différenciation. Seraient comprises dans les zones de protection renforcée les communes dans lesquelles « *des dommages importants* » sont constatés, ces dommages devant causer « *une perturbation de grande ampleur* » aux activités pastorales en dépit des mesures de protection prises dans le cadre du plan loup. Les modalités d'application du dispositif des zones de protection renforcée sont renvoyées à un décret en Conseil d'État. Les sénateurs ont par ailleurs tenu à réaffirmer l'importance de préservation de l'espèce, à travers le troisième alinéa de cet article 13 *quater* qui réaffirme l'objectif de son « *maintien, dans un état de conservation favorable* ».

#### ***b. Le dispositif du Sénat présente toutefois des risques***

En dépit de son intention louable, le dispositif proposé par le Sénat est problématique à plusieurs égards.

D'un point de vue strictement juridique, il pourrait conduire à une menace de la survie de l'espèce, contrevenant ainsi au respect des engagements internationaux de la France. Il convient en effet de rappeler que les tirs de prélèvement représentent une option de dernier recours, envisagée comme une solution lorsque les autres méthodes n'ont su prouver leur efficacité. Or, la possibilité pour les préfets de département de déroger au plafond de prélèvement n'est ici assortie d'aucune garantie de sorte que, sans mesure de coordination appropriée, la survie de l'espèce pourrait être menacée.

En particulier, au deuxième alinéa de l'article, les notions de « *dommages importants* » et de « *perturbation de grande ampleur* » causée aux activités pastorales semblent susceptibles, par leur imprécision, d'ouvrir la voie à de nombreux contentieux, en l'absence de critères objectifs permettant de guider l'appréciation. Le troisième alinéa mentionnant l'objectif de maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable ne semble pas, non plus, représenter une garantie suffisante et apparaît plutôt comme contradictoire avec les deux alinéas qui le précèdent, dès lors que l'abattage des loups dans les zones de protection renforcée est autorisé selon un plafond de destruction spécifique déterminé « *indépendamment* » du plafond national, dont c'est précisément l'objet. Adopter un tel article contreviendrait à la capacité de la France à assurer une protection effective de l'espèce, conformément à ses engagements internationaux. De telles dispositions s'exposeraient dès lors à voir leur application écartée par le Conseil d'État dans le cadre du contrôle de conventionnalité voire, à terme, à un engagement de la responsabilité de l'État.

Par ailleurs, s'agissant de l'opportunité du dispositif, si l'approche différenciée trouve toute sa place dans le cadre du projet de loi, le sujet du loup ne s'y prête pas nécessairement. En effet, une action de niveau national semble indispensable, l'équité de traitement de chaque territoire demeurant un principe structurant, comme peuvent l'exprimer les représentants du monde agricole. Au demeurant, une telle approche différenciée est d'ores et déjà effective dans le cadre de l'action menée avec le plan loup, les tirs de prélèvement étant, de fait, plus nombreux dans les zones les plus touchées. Ainsi, en plus d'être superfétatoire, un tel dispositif serait générateur de complexités et bouleverserait l'ensemble de l'architecture existante du plan loup qui reste l'instrument à privilégier pour traiter le sujet. À ce titre, le postulat d'échec du plan loup sur lequel se fonde ce dispositif mériterait d'être fortement nuancé. Le plan loup a permis, grâce à une logique de concertation impliquant l'ensemble des parties prenantes, de trouver et de mettre en œuvre des solutions équilibrées. Qui plus est, alors que le projet de loi vise à simplifier l'action publique au niveau local, le dispositif proposé pourrait avoir un effet contraire : la multiplication des plafonds de prélèvement nuirait inévitablement à la lisibilité de la politique nationale de gestion des loups.

Enfin, et en tout état de cause, bien que le sujet du loup, introduit par voie d'amendement au Sénat, soit, à certains égards, un objet de préoccupation fort au niveau local, son lien avec le projet de loi paraît ténu. Le sujet nécessiterait en réalité d'être évoqué dans un autre cadre.

### **3. Les modifications apportées par la commission**

\*

\* \*

#### *Article 61*

(art. L. 122-4 du code de la voirie routière)

#### **Financement des ouvrages autoroutiers non compris dans le contrat de concession**

- **Résumé du dispositif et effets principaux** : Cet article permet à des acteurs privés ou des personnes publiques de financer par voie de concours la construction d'ouvrages sur le domaine autoroutier concédé. Il modifie l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
- **Dernières modifications législatives intervenues** : L'article L. 122-4 du code de la voirie routière a été modifié par les articles 160, 161 et 162 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Les modifications ont notamment porté sur les ouvrages non compris dans le cahier des charges des entreprises concessionnaires et qui peuvent être

construits au fil du temps. Comme le précise l'article L. 122-4 modifié par la loi d'orientation des mobilités, ces ouvrages ont pour vocation d'assurer « *une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession.* »

- **Les modifications apportées par le Sénat** : Le Sénat n'a apporté aucune modification, ni en commission, ni en séance publique à l'article 61.

### 1. L'état du droit

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière pose le principe de la gratuité des autoroutes tout en permettant d'instaurer des péages afin que les usagers participent à la « *couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* ». Ce même article précise que pour les autoroutes concédées, les droits de péage acquittés par les usagers ont vocation à amortir les investissements réalisés par le concessionnaire.

Au-delà des investissements réalisés par le concessionnaire et prévus dans le cahier des charges de la concession, il est possible que des ouvrages et aménagements soient réalisés au fil du temps pour améliorer le service. Comme le précise l'article L. 122-4, ces améliorations peuvent consister en des ouvrages accessoires à l'autoroute permettant d'améliorer l'articulation avec les réseaux secondaires et de fluidifier l'accès à l'autoroute par exemple. On trouve parmi ces ouvrages de nombreux échangeurs qui ont été construits au fil du temps sur des réseaux autoroutiers déjà existants. La construction de ces ouvrages qui constituent des investissements complémentaires sur les autoroutes en service (ICAS) est introduite par avenant dans les contrats de concession. Leur financement est alors en principe assuré par une augmentation des tarifs de péage, mais l'État et les collectivités territoriales peuvent également, à titre exceptionnel, apporter des concours financiers.

En effet, le quatrième alinéa de l'article L. 122-4 dispose que « *Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire. Le cas échéant, l'État et les collectivités territoriales intéressées, dans le cadre des règles prévues dans le code général des collectivités territoriales, peuvent, à titre exceptionnel, apporter des concours.* »

Dans un avis de la section des travaux publics du Conseil d'État rendu le 10 juillet 2020 sur un avenant entre l'État et une société concessionnaire d'autoroute, la haute juridiction a donné une interprétation stricte de la dernière phase de cet alinéa. La mention des seuls « État » et « collectivités territoriales » exclue la participation financière de personnes privées mais aussi d'établissements publics. Selon cette jurisprudence, si un concours peut être apporté par une personne privée ou une personne publique autre qu'une collectivité territoriale,

celles-ci doivent le faire *via* l'État ou une collectivité territoriale. L'interprétation donnée par le Conseil d'État a donc rendu impossible en l'état de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière le financement direct de ces ouvrages par une personne privée ou un établissement public.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 61 du projet de loi propose de modifier le dernier alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour permettre expressément à des tiers de financer à titre exceptionnel la construction des ouvrages non prévus dans le contrat de concession. Les tiers pourront être des personnes privées ou publiques, comme l'indique la rédaction de l'article 61.

Cette modification vise à faciliter le financement d'ouvrages ou d'aménagements sur le réseau concédé par des tiers et ainsi réduire la part du surplus assumé par les usagers acquittant un droit de péage. Comme le précise l'étude d'impact et comme l'ont indiqué les personnes entendues par la rapporteure pour avis, les ouvrages construits dans ce cadre peuvent coûter jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros. Le concours de personnes extérieures pour aider le concessionnaire est souvent indispensable.

## 3. Les modifications apportées par le Sénat

Cet article n'a pas été modifié au Sénat, ni lors de son examen en commission, ni en séance publique.

### *Article 62*

(art. L. 350-3, L. 181-2 et L. 181-3 du code de l'environnement)

#### **Régime des alignements d'arbres**

- **Résumé du dispositif et effets principaux** : L'article 62 modifie l'article L. 350-3 du code de l'environnement qui définit le régime des alignements d'arbres. Il tend d'une part à préciser que la protection des alignements d'arbres est assurée sur toutes les voies ouvertes à la circulation publique, à l'exclusion des voies privées, et d'autre part désigne le préfet de département comme autorité responsable pour délivrer une autorisation ou être le récepteur d'une déclaration préalable permettant de porter atteinte à un alignement d'arbres. Un régime spécifique est prévu en cas de danger imminent.
- **Dernières modifications législatives intervenues** : L'article L. 350-3 du code de l'environnement n'a pas été modifié depuis qu'il est entré en vigueur suite à la publication de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.
- **Les modifications apportées par le Sénat** : La principale modification apportée par le Sénat consiste en une diversification des régimes permettant de

porter atteinte à un alignement d'arbres. Sont distingués deux dispositifs : celui de l'autorisation délivrée par le préfet lorsqu'il s'agit d'une dérogation demandée dans le cadre de projets d'ouvrages, de travaux ou d'aménagements et celui de la déclaration préalable qui est déposée lorsque l'état sanitaire ou mécanique d'un ou plusieurs arbres présente un danger pour la sécurité des personnes ou des biens, un danger sanitaire pour les autres arbres ou que l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée.

## 1. L'état du droit

Les alignements d'arbres constituent un élément ancien et remarquable en France depuis plusieurs siècles. En effet, dès le XVI<sup>e</sup> siècle, Henri II puis Henri IV incitent, notamment pour faire face à la pénurie de bois mais également pour des raisons d'agrément, les propriétaires à planter des rangées d'arbres aux abords des routes. Au XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs lois mettent à la charge de l'État et des communes la plantation d'arbres aux abords des voies de circulation et déterminent les droits des propriétaires d'arbres lorsque ceux-ci se situent sur des terrains privés aux abords des routes. On reconnaît alors aux alignements un rôle technique de stabilisation et d'assainissement de la chaussée et un rôle de délimitation de l'espace privé et de l'espace public. La loi du 25 mai 1825 concernant la propriété des arbres indique clairement que les arbres existants sur les routes nationales et appartenant à des particuliers ne pourront être abattus que lorsqu'ils donneront des signes de dépérissement <sup>(1)</sup>.

### **Extrait de la loi du 12 mai 1825 concernant la propriété des arbres**

« Seront reconnus appartenir aux particuliers les arbres actuellement existants sur les routes nationales et départementales, et que ces particuliers justifieraient avoir légitimement acquis à titre onéreux, ou avoir plantés à leur frais, en exécution des anciens règlements.

« Toutefois, ces arbres ne pourront être abattus que lorsqu'ils donneront des signes de dépérissement et sur une permission de l'administration. La permission de l'administration sera également nécessaire pour en opérer l'élagage. »

L'article L. 350-3 du code de l'environnement dans sa version actuelle pose le principe de l'intangibilité des alignements d'arbres situés aux abords des routes auxquels il ne peut être porté atteinte que s'il est démontré que l'état sanitaire ou mécanique de l'arbre présente un danger pour la sécurité des personnes et des biens ou un danger sanitaire pour les autres arbres ou bien si l'esthétique de la composition ne peut pas être conservée <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Loi du 12 mai 1825 concernant la propriété des arbres plantés sur le sol des routes royales et départementales et le curage et l'entretien des fosses qui bordent ces routes abrogée par le code de la voirie routière.*

(2) *Comme le précise l'article L. 350-3 précité, il est interdit « d'abattre, de porter atteinte à l'arbre, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres ».*

Cet article a été créé par l'article 172 de loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'article L. 350-3 du code de l'environnement crée ainsi un régime spécifique à ces alignements afin de limiter les atteintes qui peuvent leur être portées par voie d'abattage, de coupe ou d'élagage. Ce régime est à distinguer de celui des arbres remarquables qui, en raison de leur âge, de leur emplacement et de leur éventuelle importance historique, peuvent être protégés par les plans locaux d'urbanisme ou parce qu'ils constituent un monument naturel ou appartiennent à un site classé ou bien parce qu'ils sont protégés par la législation sur les abords des monuments historiques.

L'article L. 350-3 a également introduit la nécessité de compenser ces atteintes aux alignements d'arbres afin de réduire les déséquilibres pour les écosystèmes (perte de biodiversité, perturbation pour la faune et flore environnante et pour les continuités écologiques notamment). Son dernier alinéa précise en effet que le fait d'abattre ou de porter atteinte à l'arbre, de compromettre la conservation ou de modifier radicalement l'aspect d'un ou de plusieurs arbres d'une allée ou d'un alignement d'arbres « *donne lieu, y compris en cas d'autorisation ou de dérogation, à des mesures compensatoires locales, comprenant un volet en nature (plantations) et un volet financier destiné à assurer l'entretien ultérieur* ».

La version actuellement en vigueur de l'article L. 350-3 a soulevé des difficultés depuis son entrée en vigueur en 2016. Le dispositif s'est avéré trop peu précis et source de contentieux, dans la mesure où il revenait à « *l'autorité administrative compétente* » d'accorder des dérogations pour porter atteinte à un alignement d'arbres et uniquement dans le cadre de projets de construction. Rien n'était précisé quand la coupe ou l'abattage d'un ou plusieurs arbres était réalisé pour des raisons sanitaires ou pour garantir la sécurité des biens et des personnes. Une note de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la transition écologique et solidaire a été publiée en novembre 2017 à ce sujet. Elle n'a pas permis d'apporter toutes les précisions nécessaires sur les dérogations possibles et sur les personnes compétentes pour les accorder. Cette note indiquait notamment que l'autorité responsable était le gestionnaire de la voirie. Il s'agit donc souvent de collectivités territoriales.

Ainsi, il est apparu qu'une même personne publique, gestionnaire d'un espace public ou de la voirie, pouvait à la fois soumettre une demande de dérogation et instruire cette même demande. La version actuelle de l'article L. 350-3 n'apporte en outre aucune précision lorsque les conditions pour déroger à la protection de l'alignement d'arbres sont réunies en dehors du cadre des projets de construction. Aucun décret n'a été publié pour préciser l'article et déterminer plus précisément les procédures à suivre.



## 2. Le dispositif proposé

Dans le texte déposé devant le Sénat, l'article 62 proposait plusieurs modifications de l'article L. 350-3 du code de l'environnement.

- L'article 62 substitue, au premier l'alinéa de l'article codifié, le terme de « *voies ouvertes à la circulation publique* » à celui de « *voies de communication* ». La notion de « voie ouverte à la circulation publique », d'origine jurisprudentielle, a été inscrite dans le code de l'environnement <sup>(1)</sup>. Elle constitue une notion plus précise que celles de « voies de communication ». En effet, toute voie accessible au public constitue une voie ouverte à la circulation publique. Les allées et alignements d'arbres bordant des voies navigables, des chemins ruraux ou encore des voies privées ouvertes à la circulation publique entreraient donc dans le champ de l'article L. 350-3. L'emploi de ce terme a notamment pour conséquence d'une part, d'interdire de porter atteinte à un alignement d'arbres situés sur un terrain appartenant à une personne privée et, d'autre part, de soumettre à autorisation du préfet l'abattage de ces mêmes arbres si les conditions requises sont réunies.

- L'article 62 indique qu'il revient non plus à « *l'autorité administrative compétente* » mais au préfet de département d'accorder une autorisation de porter atteinte à un alignement d'arbres, tant pour des motifs tenant à l'état sanitaire d'un ou plusieurs arbres ou aux dangers que ces derniers peuvent causer aux biens ou personnes, que pour les besoins d'opérations de travaux et d'aménagements ou lorsque l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée. Dans la version actuelle de l'article L. 350-3, le champ de l'autorisation est en outre plus restreint puisqu'elle ne concerne que « les projets de construction ». Comme le souligne l'étude d'impact, le préfet aurait ainsi à se prononcer sur les cas où les alignements d'arbres bordent les routes nationales comme les routes appartenant aux collectivités territoriales. Cette modification importante par rapport à la version actuelle de l'article a pour objectif de clarifier la procédure et de réduire le nombre de contentieux potentiels.

- L'article 62 introduit en outre un régime dérogatoire en cas de danger imminent pour la sécurité des personnes qui permet d'agir sans déposer de demande d'autorisation préalable devant le préfet. Cependant, le préfet doit être préalablement informé de l'opération d'abattage ou de coupe de l'arbre et doit approuver les mesures de compensation prévues par le gestionnaire à l'origine de l'atteinte à l'alignement d'arbres.

- L'article 62 procède enfin à une réécriture concernant l'exigence de compensation de l'atteinte portée à une allée ou un alignement d'arbres posée par l'article L. 350-3 du code de l'environnement. Il prévoit que le préfet, lorsqu'il examine une demande d'autorisation, apprécie le caractère suffisant des mesures de compensation prévues pour compenser les dommages causés par la disparation

---

(1) Notion utilisée à l'article L. 581-2 du code de l'environnement et définie à l'article R. 581-1 du même code comme désignant « les voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif ».

d'un ou plusieurs arbres. C'est également le cas en cas de danger imminent comme précisé ci-dessus.

- Le II de l'article modifie en conséquence deux articles du code de l'environnement relatifs à l'autorisation environnementale.

Ainsi, l'autorisation accordée par le préfet sur le fondement de l'article L. 350-3 est comprise dans l'autorisation environnementale délivrée pour l'ensemble d'un projet d'aménagement soumis à autorisation environnementale. C'est pourquoi l'article 62 modifie l'article L. 181-2 du code de l'environnement pour indiquer que l'autorisation de porter atteinte aux allées et alignements d'arbres prévue à l'article L. 350-3 du même code constitue, si nécessaire, un des éléments de l'autorisation environnementale.

L'article 62 du projet de loi modifie également l'article L. 181-3 du code de l'environnement relatif à l'autorisation environnementale pour ajouter un critère permettant la délivrance d'une telle autorisation, à savoir le respect des conditions permettant la délivrance de l'autorisation de porter atteinte aux allées et alignements d'arbres prévue à l'article L. 350-3 lorsque l'autorisation environnementale en tient lieu.

- Le III prévoit que l'article L. 350-3 du code de l'environnement, ainsi modifié, entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la publication de la loi.

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

Sur initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable M. Daniel Gueret (Les Républicains), les sénateurs ont complété le deuxième alinéa de l'article 62 pour exclure les voies privées du champ des voies auxquelles le dispositif prévu par l'article 62 s'applique. Ils ont en effet estimé que l'interdiction de principe de porter atteinte à un alignement d'arbres lorsque celui-ci est situé aux abords d'un chemin ou d'une route possédée par des propriétaires privés constituait une atteinte disproportionnée au droit de propriété, les arbres étant alors la propriété de personnes privées.

L'article L. 350-3 du code de l'environnement pose en effet la question de l'atteinte susceptible d'être ainsi portée au droit de propriété, constitutionnellement garanti. Cette atteinte est conforme à la Constitution si elle répond à un motif d'intérêt général suffisamment caractérisé et est proportionnée à l'objectif poursuivi. Ce point avait été tranché lors des débats sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, au cours desquels il a été considéré que la protection des paysages, de la biodiversité et du patrimoine culturel que représentent les allées d'arbres constituait un motif d'intérêt général suffisant. Les débats en commission au Sénat ont fait apparaître une appréciation différente sur cette question constitutionnelle.

Par l'adoption de cet amendement, le Sénat a donc exclu les voies privées ouvertes au public (véhiculé ou non) qui, tout en étant possédées par des personnes privées (souvent regroupés en association de propriétaires), sont librement accessibles. La crainte a également été émise que l'application des dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement incite des propriétaires privés à fermer au public les voies de circulation concernées.

En séance publique, le Sénat a modifié, par l'adoption d'un amendement de M. Jacques Fernique (Écologiste – Solidarité et Territoires), le premier alinéa de l'article L. 350-3 du code de l'environnement afin de distinguer d'une part, le rôle général des alignements d'arbres (en termes d'apport pour la biodiversité mais aussi d'agrément) et d'autre part, le principe de la protection de ces alignements.

La principale modification apportée en séance publique par le Sénat, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, a consisté à distinguer d'une part, un régime d'autorisation délivrée par le préfet après examen d'une demande dans le cas où l'atteinte à un alignement d'arbres serait justifiée pour permettre la réalisation d'ouvrages, de travaux ou d'aménagements et, d'autre part, un régime de déclaration préalable. La déclaration préalable est prévue pour les autres motifs d'atteinte, à savoir lorsque « *l'état sanitaire ou mécanique du ou des arbres présente un danger pour la sécurité des personnes ou des biens, un danger sanitaire pour les autres arbres, que l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée [...]* ». Cette distinction introduit un régime plus souple lorsque l'atteinte à l'alignement est envisagée pour des motifs autres que ceux liés à des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

Ce même amendement complète l'alinéa 11 relatif aux situations d'urgence en cas de danger imminent pour la sécurité des personnes et à l'information du préfet. Celui-ci est amené à contrôler les mesures de compensation prévues (*cf.* ci-dessus). Il pourra également assortir son approbation de sujétions pour garantir l'effectivité des mesures de compensation.

La création de ce nouveau régime de déclaration préalable suscite quelques interrogations. En effet, il n'est pas précisé à quel moment le préfet intervient et s'il est amené à examiner systématiquement le contenu de la déclaration après qu'elle a été le support de l'atteinte à l'alignement. Il n'est pas non plus prévu que le préfet puisse s'opposer à l'exécution de l'atteinte à l'alignement s'il constate une insuffisance des mesures de compensation devant accompagner la déclaration préalable.