

Loi « ASAP »

Note de synthèse sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique Procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 5 février 2020

Jugé comme hétéroclite selon les sénateurs, le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) traite de mesures diverses et transversales.

Celles qui concernent d'ailleurs les collectivités territoriales sont ; la **déconcentration d'une quinzaine de décisions administratives**, la **simplification des démarches administratives** ou encore l'allègement de la **commande publique**.

Le projet de loi a été précisé en première lecture par le Sénat le 3 mars 2020 puis rectifié par les travaux menés à l'Assemblée Nationale sous la Commission spéciale de Guillaume Kasbarian¹.

Il a d'ailleurs été adopté en lecture définitive par les députés le 6 octobre dernier, et est actuellement discuté en commission mixte paritaire.

Ici, l'objectif du Gouvernement est de concrétiser la **transformation de l'action publique** en rapprochant l'administration du citoyen, de simplifier les démarches des particuliers et de **faciliter le développement des entreprises** en accélérant les procédures administratives.

Cette logique s'inscrit à l'aune des enseignements collectifs tirés de ces derniers mois où, face à une épidémie ignorant les frontières administratives et les périmètres institutionnels, les élus locaux ont renforcé leurs coopérations et ont fait vivre l'alliance des territoires.

Dans une période d'incertitude, les collectivités se sont montrées à la hauteur de l'autonomie qu'elles revendiquent et ont démontré la nécessité de mettre en œuvre les principes de confiance, de responsabilité et de dialogue chers au Président de la République et à France urbaine.

Aussi, alors que le projet de loi ASAP est marqué par une forte hétérogénéité des mesures, France urbaine reste active vis-à-vis du calendrier législatif, particulièrement riche jusqu'à fin 2021.

D'ailleurs, en introduction à la loi « 4D », un **projet de loi organique visant à faciliter et à multiplier les expérimentations par les collectivités locales** sera examiné au Parlement avant la fin de l'année. Il simplifiera les conditions d'entrée et de sortie applicables à ces expérimentations, avec pour objectif de mettre en œuvre le principe de différenciation territoriale.

En outre, parmi cinq titres et une cinquantaine d'articles, le projet de loi ASAP va impacter les membres de France urbaine d'où la présente note qui vise à présenter chronologiquement les articles touchant directement les collectivités territoriales.

¹ Membre de la commission des affaires économiques et député de la 1ère circonscription de l'Eure-et-Loir

Titre 1^{er} - Simplification de l'organisation institutionnelle administrative

« Encourager une administration plus simple avec la suppression ou le regroupement de commission administratives consultatives. »

Une rationalisation institutionnelle souhaitée par le Gouvernement

✂ Sont **supprimées les commissions départementales de gestion de l'espace** (Article 1^{er} bis) : Jusqu'alors les CDPENAF étaient des entités consultées pour toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation agricole ainsi que sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces.

Elles ont été créées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) de 2014 et associaient les représentants de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que des entités compétentes en la matière².

Cette suppression s'inscrit dans une recentralisation des organes de consultation ce qui peut nuire à la prise en compte des spécificités territoriales.

✂ Le texte **supprime la commission nationale des services** (Article 5).

C'était elle qui était chargée depuis 2013 de mettre en œuvre toutes les actions nécessaires pour « valoriser le potentiel de croissance du secteur des services marchands (hors commerce), que ce soit dans les domaines des services aux entreprises, des activités financières, des transports, des services aux particuliers, des services à la personne ou encore des services aux collectivités ».

Cette suppression, si elle est gage de plus de lisibilité, doit impérativement laisser plus de marge de manœuvre aux collectivités. Pour dynamiser au niveau local la relance économique et solidifier une « Alliance des territoires » des outils comme le marketing territorial ne peuvent suffire. C'est pourquoi France urbaine

✂ L'article 9 de la loi quant à lui, **supprime par anticipation le conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.**

Outre la perte pour les élus locaux de participation aux concertations en la matière et de représentation des intérêts territoriaux, cette disposition vient limiter les « messages d'alertes » que pouvait porter ce Conseil à travers ses différents rapports.

Cette décision est d'autant plus critiquable dans un contexte actuel de crise où les politiques afférentes à l'aménagement et le développement du territoire sont en plein bouleversement.

✂ L'article 11 dispose que du fait de la suppression de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer, **un renforcement des missions d'évaluation des politiques de l'Etat sera dévolu aux délégations parlementaires Outre-mer** avec la remise par le Gouvernement d'une synthèse annuelle d'évaluation des politiques publiques mises en place par l'Etat outre-mer.

² Professions agricoles et forestières, chambre d'agriculture, association locale affiliée à un organisme national à vocation agricoles, notaires...

- ✂ A noter que seront supprimées également ; le fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports (Art 16 bis) ainsi que le Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS), là où les CRESS deviennent membres de droit d'ESS France (Art 16 quinquies).

Titre 2 – Territorialisation des décisions administratives individuelles

« Développer une administration plus proche des citoyens en renvoyant au niveau déconcentré davantage de décisions administratives individuelles dans les domaines de la culture, de l'économie et de la santé. »

- ✂ L'article 17 de la loi ASAP propose la **déconcentration de diverses décisions individuelles dans le domaine de la culture.**

Il est fait référence ici à « l'autorité administrative compétente » qui sera en charge de gérer les autorisations relatives à la gestion des archives.

L'article 17 bis quant à lui, permet la **déconcentration de la procédure de conclusion de la convention passée entre les propriétaires de monuments historiques et l'Etat** ouvrant droit à l'exonération des droits de mutation à titre gratuit.

Cette disposition permettra in fine un traitement plus rapide et plus souple des dossiers.

Enfin, au regard de l'article 17 ter, est supprimée la procédure d'arbitrage des différends en matière d'archéologie préventive au profit d'un règlement de ceux-ci par décision du préfet de région.

- ✂ Concernant l'article 19, il est question ici d'accentuer la territorialisation des décisions administratives individuelles puisque sont **déconcentrées et simplifiées certaines décisions administratives dans le champ de la santé** notamment celles relatives à la vaccination.

L'article 19 bis A offre quant à lui, la possibilité pour les établissements publics conduisant, dans des champs géographiques distincts, des missions de nature similaire, de **mutualiser leurs fonctions support.**

France urbaine approuve cette démarche qui, dans un contexte budgétaire restreint, peut être gage d'efficacité et d'efficacités.

Titre 3 – Simplification des procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement

« Simplifier les procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement. »

- 🌀 L'article 23 ter simplifie et clarifie les règles relatives à la participation du public et à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Dès lors, la procédure d'autorisation préfectorale de création et d'extension des unités touristiques nouvelles (UTN) est **simplifiée**, tout comme le régime de la concertation préalable applicable aux documents d'urbanisme.

Les documents communiqués au public et les modalités de la participation par la dématérialisation seront ainsi précisées par l'autorité administrative qui fera en aval un bilan.

Concernant les délais pour demander une concertation préalable, une **réduction des délais** est envisagée. Il s'agirait d'une réduction de quatre à deux mois du délai pur recourir au droit d'initiative mentionné à l'article L.121-19 du code de l'environnement (possibilité pour les collectivités territoriales, une association agréée ou des citoyens représentant 20% de la population de la commune ou 10% de la population du département ou de la région concernée, de demander au préfet l'organisation d'une concertation préalable.)

- 🌀 Aussi, l'article 25 bis B propose une **simplification des procédures** applicables aux ouvrages et aux opérations réalisés dans le cadre de l'exercice par les collectivités de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

Confiée aux intercommunalités depuis les lois de décentralisation du 24 janvier 2014 et du 7 août 2015, la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations est une compétence unifiée qui permet la gestion de l'aménagement des bassins versants, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, la défense contre les inondations et contre la mer ou encore la protection et la restauration des zones humides.

En outre, la loi ASAP vient compléter le VIII du livre 1er du Code de l'environnement avec une sous-section 4 sur les « installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ». Ainsi, « le porteur d'un projet concernant une installation de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent adresse au maire de la commune concernée et des communes limitrophes, quinze jours au moins avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale, un avant-projet dont les éléments sont fixés par le décret en Conseil d'Etat ».

- 🌀 Plus accessoirement, l'article 25 bis D qui traite des énergies renouvelables électriques simplifie les régimes des avances en compte courant par les collectivités territoriales et les groupements de communes aux sociétés ayant pour objet la production d'énergie renouvelable sur le domaine public.

Est également prévue une extension de la dérogation des constructions ou installations liées aux activités de stockage, de traitement ou de valorisation des déchets qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées, aux installations d'énergie renouvelable

Titre 4 - Simplification de diverses procédures administratives

- ✂ L'article 29 ter de la loi ASAP permet la publication de **la liste des procédures pour lesquelles le silence de l'administration vaut rejet.**

Cette liste qui sera révisée annuellement, est la garantie d'une clarification des relations entre le public et l'administration. Mais, si cette liste ne se réduit pas, sa création ne permettra pas in fine, de concrétiser le principe « silence vaut acceptation » qui reste encore aujourd'hui source d'ambiguïtés juridiques.

- ✂ Mesure phare du texte, l'article 30 ter contribue à **améliorer la lutte contre les squatteurs.**

Ainsi la procédure administrative d'expulsion en cas d'occupation illicite du domicile d'autrui est simplifiée et accélérée. Un amendement modifie donc la loi Dalo de 2007.

Il est question ici d'un élargissement de la définition du domicile aux résidences secondaires ou occasionnelles.

De plus, l'intervention du préfet est désormais réduite à un délai de 48 heures quand il est saisi d'une demande d'évacuation forcée du local (procédures d'expulsion de personnes occupant de façon illicite les logements occupés ou temporairement inoccupés).

- ✂ Inscrite à l'article L.5142-1 du CGCT, **la limite spatiale des cessions foncières gratuites de l'Etat aux collectivités est supprimée** (article 33 sexies).

Alors que cette limite était dans les faits un frein, sa suppression marque une nouvelle étape dans les transferts opérés par l'Etat à destination des collectivités territoriales comme l'illustre l'accord de Guyane de 2017. Selon le contexte territorial, ces cessions devront intégrer des mesures de protection de l'environnement.

- ✂ Dans la logique des protocoles de coopération pour la médecine de ville, l'article additionnel (article 35) dispose que les professionnels de santé exerçant dans ces établissements « peuvent, à leur initiative, élaborer et mettre en œuvre des **protocoles locaux de coopération**, sur décision du directeur de l'établissement après, dans les établissements publics de santé, de l'avis conforme de la commission médicale d'établissement ou, le cas échéant, de la commission médicale de groupement et de la commission des soins infirmiers, de rééducation et médicotechniques ».

Ces protocoles qui sont transmis à l'ARS s'inscrivent à l'échelle d'un établissement ou d'un groupement hospitalier, et doivent satisfaire aux exigences essentielles de qualité et de sécurité.

Cette disposition permettrait ainsi « une application rapide de cette mesure très attendue des personnels médicaux et paramédicaux ».

- ✂ Article 37 ter quant à lui, vient préciser le **régime juridique de responsabilité propre à la pratique sportive dans les espaces naturels.**

Dès lors, la disposition sécurise les propriétaires ou gestionnaires d'espaces naturels, en prévoyant que leur responsabilité civile ou administrative « du fait des accidents survenus à l'occasion de la circulation

des piétons ou de la pratique d'un sport de nature ou d'activités de loisirs, est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans ces espaces naturels ayant fait l'objet ou non d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique ».

✂ Par ailleurs, à l'article 37 quater, un amendement introduit un article supplémentaire qui exonère explicitement de toute responsabilité les organisateurs de compétitions et manifestations sportives amateurs en cas d'usage d'un faux certificat par un participant en cas d'accident dans le cadre de la pratique sportive.

✂ Il ressort de l'article 44 bis de la loi une **facilitation des modalités de composition et de fonctionnement des conseils d'administration des offices publics de l'habitat** :

L'élément à retenir est le fait que parmi les membres composant le conseil d'administration d'un OPH est rajouté « un ou deux administrateurs, désignés parmi les membres du personnel de l'office par l'organisation syndicale ou les deux organisations syndicales représentatives ayant obtenu le plus de suffrages au premier tour des élections professionnelles du comité social et économique de l'office, qui disposent d'une voix délibérative. »

Dès lors, « en l'absence d'organisation syndicale représentative dans l'office, ils sont désignés par ce comité ou, à défaut de comité, élus par le personnel de l'office. »

Cet élargissement est une garantie pour le respect des règles du quorum et valorise la polyvalence des profils qui composent l'instance.

✂ Plus loin dans le texte, l'article 44 ter B tend à **simplifier la procédure des appels à projets « PTCE »** prévue par la loi relative à l'économie sociale et solidaire de 2014.

Il est question ici de supprimer le comité interministériel et de resserrer la sélection des projets autour des deux principaux financeurs qui sont l'Etat et les collectivités territoriales.

Il est possible de citer par exemple comme nouvelle modalité de sélection des projets relatifs aux pôles territoriaux de coopération économique : la simplification des appels à projets par la suppression du comité interministériel chargé de sélectionner les projets, au profit des seuls financeurs

Sur la commande publique et son assouplissement

Il est question ici de la simplification de la passation dérogatoire de certains marchés et l'inscription durable au sein du code de la commande publique de dispositifs de soutien à l'économie et aux entreprises (qui ont été introduits par les ordonnances prises sur le fondement de l'habilitation de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie).

Aussi, France urbaine s'engage à promouvoir l'intégration **des enjeux sociaux, environnementaux et économiques** à travers la commande publique notamment dans les prochains travaux législatifs en faveur des collectivités territoriales comme la **loi 3D**.

En tant que véritable moyen d'action des collectivités territoriales, le droit de la commande publique doit être **simplifié**, notamment en matière de mutualisation et de coopération territoriale. Pour France urbaine, il pourrait être également plus en phase avec la notion d'**intérêt général territorial** en s'articulant avec les nouvelles exigences sociales et de transition écologique.

Ainsi, il ressort du texte d'accélération et de simplification de l'action publique que :

- 🌀 **L'intérêt général devient un cas de recours possible pour passer un marché sans publicité ni mise en concurrence.**

Cette disposition complèterait l'article L.2122-1 du CCP mais pourrait, d'un point de vue plus structurel, faciliter la corruption.

- 🌀 L'article 44 quinquies prône d'ailleurs une *adaptation du droit de la commande publique en cas de « circonstances exceptionnelles »* (guerre, épidémie, pandémie, catastrophe naturelle, crise économique majeure).

Il est question ici de la création d'un nouveau livre dans le CCP contenant des dispositions relatives aux circonstances exceptionnelles.

Ainsi, l'objet de ces dispositions concernent en grande partie la phase d'exécution des marchés publics faisant écho à l'ordonnance n°2020-319 du 25 mars 2020³.

Cette possibilité permettra à nos adhérents d'aménager les modalités de mise en concurrence, les conditions de prolongation du contrat et des délais d'exécution ainsi que la neutralisation des pénalités de retard et des autres sanctions.

- 🌀 **Le seuil des formalités de passation va être rehausser à 100 000 euros pour les marchés de travaux.**

Le 1^{er} janvier 2020 il avait été fixé à 40 000 HT, puis relevé à 70 000 HT durant l'été.

Cependant, il faut relever que cette disposition ne sera applicable « qu'aux lots qui portent sur des travaux et dont le montant est inférieur à 100 000 euros HT, à condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20% de la valeur totale estimée de tous les lots ».

Elle sera également temporaire puisqu'elle prend fin le 31 décembre 2022 inclus.

L'article 44 sexies relatif à l'application à certains marchés publics (conclus avant 2016) des règles applicables à la modification des contrats en cours d'exécution permettra la modification en cours d'exécution, sans nouvelle procédure de mise en concurrence des marchés publics

En conclusion, les circonstances exceptionnelles de ces derniers mois amènent les pouvoirs publics à détricoter progressivement le droit national de la commande publique qui tend d'ailleurs à perdre de sa cohérence.

Dès lors, le code de la commande publique est de plus en plus fragilisé quand bien même le rehaussement des seuils reste (pour l'instant) conjoncturel.

³ Prolongation des contrats, neutralisation des pénalités, possibilité de conclure un marché de substitution avec un tiers...

- 🌀 **Les entreprises bénéficiant d'un plan de redressement sont autorisées à se porter candidates à un marché public** (article 44 quater).

L'obligation de réserver une partie de l'exécution aux PME et artisans sera donc étendue à tous les marchés globaux à savoir les marchés de conception-réalisation, les marchés globaux de performance et les marchés globaux sectoriels (alors que cette disposition ne concerne actuellement que les marchés de partenariat.)

Enfin, toujours en faveur des entreprises, l'octroi de prêt dans le contexte de crise sera facilité (le texte ratifie l'ordonnance n°2020-739 du 17 juin 2020 afin de simplifier l'organisation de la BPI et de son groupe puisque va être fusionné la SA Bpifrance et sa filiale Bpifrance Financement)

Titre 5 – Sur certaines surtranspositions de directives européennes en droit français

- 🌀 L'article 46 assure une transposition stricte des articles 10 de la directive 2014/24/UE et 21 de la directive 2014/25/UE du 26 février 2014, et **exclut du champ du droit des marchés publics, les marchés ayant pour objet la représentation légale d'un client par un avocat et les prestations de conseil juridique s'y attachant.**

Cette mesure de simplification est de nature à alléger les contraintes administratives et procédurales pesant sur les acheteurs dont les membres de France urbaine, passant ces marchés publics et sur les opérateurs économiques qui candidatent à leur attribution.