



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 30 mars 2022

Délibération n° 22-03-03-02773

Projet de décret relatif aux communautés d'énergie

(Seconde délibération)

Vu la Constitution, notamment son article 72 ;

Vu la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;

Vu la directive 2019/944/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE ;

Vu le code de l'énergie, notamment ses articles L. 291-1 à L. 293-3 ;

Vu le code de commerce, notamment son livre II ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ;

Vu l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive 2019/944/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 22-03-03-02773 du CNEN en date du 17 mars 2022 portant sur le projet de décret relatif aux communautés d'énergie ;

Vu la résolution du CNEN en date du 12 juillet 2021 relative à la nécessité de changer de culture normative ;

Vu la résolution du CNEN en date du 22 février 2022 relative à la collaboration entre le CNEN et l'Observatoire de légistique ;

Vu le projet de décret relatif aux communautés d'énergie ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 8 février 2022 ;

Vu la décision de report prononcée par le Président du CNEN lors de la séance du 3 mars 2022 ;

Sur le rapport de Mme Violaine TARIZZO, adjointe au chef du bureau de la production électrique et des énergies renouvelables terrestres, à la direction générale de l'énergie et du climat, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- **Sur l'objet du projet de décret**

1. Le ministère de la Transition écologique rappelle que le présent projet de décret, pris en application de l'ordonnance du 3 mars 2021 créant la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux communautés d'énergie, vise à transposer deux directives européennes, respectivement du 11 décembre 2018, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, créant les « *communautés d'énergie renouvelable* » (CER), et du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive n° 2012/27/UE, créant les « *communautés énergétiques citoyennes* » (CEC).
2. Sans revenir en détails sur le contenu du projet de décret, renvoyant pour l'essentiel à la présentation détaillée réalisée lors des séances du CNEN des 3 et 17 mars 2022, le ministère rapporteur souhaite apporter des éléments complémentaires à la suite du premier avis rendu par le CNEN et de la poursuite de la concertation réalisée en lien avec les associations nationales représentatives des élus locaux et l'Observatoire de légistique. En outre, il précise que si l'économie générale du projet de décret n'a pas été bouleversée, certaines propositions de modification d'ordre légistique ont été prises en compte. Le ministère indique, néanmoins, que les délais restreints entre les deux séances du CNEN n'ont pas permis de procéder à une saisine rectificative de ce dernier. La version du projet de texte présentée devant le CNEN ne fait donc pas apparaître les actualisations à ce stade.

- **Sur l'évolution du projet de texte sur le plan légistique**

3. Le collège des élus tient une nouvelle fois à rappeler l'importance de garantir la qualité du droit, notamment sur le plan légistique, afin d'assurer son accessibilité et son intelligibilité, et, *in fine*, faciliter son application sur l'ensemble du territoire. À cet égard, il se réjouit, dans la lignée des échanges intervenus depuis la séance du 3 mars 2022 avec le ministère de la Transition écologique, de l'évolution du présent projet de décret sur la base des remarques formulées par l'Observatoire de légistique dont le partenariat avec le CNEN a été acté par l'adoption d'une résolution lors de la séance du 22 février 2022.
4. Si les délais d'examen n'ont pas permis au ministère de la Transition écologique de transmettre une version actualisée du projet de décret, les membres élus du CNEN soulignent les modifications envisagées, particulièrement s'agissant des projets d'article R. 291-2 et R. 292-4 du code de l'énergie. Ces dernières sont notamment de nature à sécuriser juridiquement la gouvernance des communautés d'énergie concernant le calcul de la majorité pour l'adoption de leurs décisions.

- **Sur la définition du critère de proximité géographique pour les collectivités territoriales**

5. Comme précédemment souligné, le ministère de la Transition écologique indique avoir partiellement retenu la proposition de rédaction formulée par l'Observatoire de légistique quant au projet d'article R. 292-4 du code de l'énergie relatif à la définition du critère de proximité géographique applicable aux CER. Il est ainsi proposé la rédaction suivante : « *Le critère de proximité géographique prévu au 3° de l'article L.*

291-1 est rempli : [...] – Si, pour une [région] membre ou actionnaire de la communauté d'énergie renouvelable, chaque projet de la communauté est implanté sur son territoire. – Si, pour un département membre ou actionnaire de la communauté d'énergie renouvelable, chaque projet de la communauté est implanté sur son territoire ou sur le territoire d'un département limitrophe. – Si, pour une commune, respectivement pour un groupement, membre ou actionnaire de la communauté d'énergie renouvelable, chaque projet de la communauté est implanté sur son territoire ou sur le territoire d'une commune, respectivement d'un groupement, limitrophe. – Lorsque la communauté est constituée sous forme de société anonyme ou de société par actions simplifiées, la participation des collectivités territoriales ou de leurs groupements à son capital répond aux conditions posées aux articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales ».

6. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que la rédaction du projet d'article R. 292-4 du code de l'énergie opère, par parallélisme avec les dispositions législatives du code général des collectivités territoriales (CGCT), une distinction entre les catégories de collectivités territoriales et établissements. Ainsi, s'agissant des échelons communal et départemental, le critère de proximité géographique est rempli si la CER est implantée sur le territoire de la collectivité ou de l'établissement concerné ou sur le territoire limitrophe relevant d'une même catégorie de collectivité ou d'établissement. *A contrario*, s'agissant de l'échelon régional, le critère de proximité géographique est rempli exclusivement si la CER est implantée sur le territoire de la région concernée.
7. À titre liminaire, les représentants des collectivités territoriales souhaitent réaffirmer leur soutien appuyé aux objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de ce projet de décret, en particulier au regard du contexte international actuel. En effet, ils relèvent que la création de communautés d'énergie est favorable au développement des projets des citoyens et des collectivités ainsi qu'à la création de synergies entre ces derniers, en leur permettant notamment de produire, consommer, stocker et vendre de l'énergie. Il en résulte que la publication dans les meilleurs délais de ce projet de texte est opportune au regard des difficultés d'approvisionnement en énergie accrues par les tensions internationales.
8. Néanmoins, le collège des élus, dans la lignée de la délibération du CNEN du 17 mars 2022, considère que l'atteinte de cet objectif stratégique est menacé par la rédaction, jugée trop restrictive, du projet d'article R. 292-4 susvisé. En effet, il estime qu'en renvoyant aux dispositions du CGCT relatives à la participation des collectivités au capital des sociétés dont l'objet social est la production d'énergie, le Gouvernement restreint de manière disproportionnée la participation des collectivités territoriales aux communautés d'énergie. Cette rédaction semble ainsi ignorer que les CER ne répondent pas, *de facto*, aux frontières administratives qu'elles soient communales, intercommunales, départementales ou régionales. À titre illustratif, le collège des élus indique que certaines collectivités orientent leurs territoires industriels en reconversion vers des stratégies d'autoproduction d'énergie et qu'il s'avère donc nécessaire de disposer de certaines libertés quant à l'organisation de la politique énergétique avec les territoires et bassins associés (par exemple pour la création de fermes photovoltaïques). Au regard de ces éléments, il réitère sa proposition d'ouvrir la possibilité pour une collectivité territoriale de rentrer au capital d'une communauté d'énergie dès lors que cette dernière est localisée dans le département limitrophe du projet ou d'au moins l'un des projets de la communauté d'énergie renouvelable (et non nécessairement de chaque projet de la communauté).
9. Au demeurant, le collège des élus soutient que la définition du critère de proximité géographique retenue outrepassé l'article L. 291-1 du code de l'énergie qui dispose seulement que : « [la communauté d'énergie] est effectivement contrôlée par des actionnaires ou des membres se trouvant à proximité des projets d'énergie renouvelable auxquels elle a souscrit et qu'elle a élaborés ». À cet égard, il observe

que la loi n'opère, ni de parallélisme, ni de renvoi aux dispositions du CGCT. En conséquence, il considère que la rédaction envisagée n'est pas en adéquation avec l'esprit du législateur, ni avec le principe de subsidiarité consacré par l'article 72 alinéa 2 de la Constitution qui dispose que « *[les] collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

10. Toutefois, en dépit des injonctions contradictoires entre les ambitions annoncées par le Gouvernement et leur déclinaison réglementaire, les représentants des élus, dans un esprit de responsabilité, décident de se prononcer favorablement sur le présent projet de décret afin de ne pas retarder sa publication au regard du contexte international. Par cet avis, ils tiennent ainsi à souligner l'intérêt de développer les communautés d'énergie renouvelable tant du point de vue de la souveraineté énergétique que du nécessaire parachèvement de la transition écologique dans la lignée de la programmation pluriannuelle de l'énergie définie par le Gouvernement pour les années 2019 à 2023.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis favorable émis par 6 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 1 membre représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis favorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 30 mars 2022

Délibération n° 22-03-17-02807

Projet de décret modifiant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

(Report)

Vu la Constitution, notamment son article 72 ;

Vu l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes n°s 350/06 et 520/06 du 20 janvier 2009 ;

Vu la directive n° 2019/1152/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2123-9, L. 3123-7, L. 4135-7, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Vu la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;

Vu le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration, notamment ses articles 21, 24 et 31 ;

Vu le décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, notamment son article 14 ;

Vu le décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004 modifié relatif à la mise en œuvre du temps partiel dans la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016 modifié relatif aux commissions consultatives paritaires de la fonction publique territoriale ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 16 mars 2022 ;

Vu le projet de décret modifiant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 7 mars 2022 ;

Vu la décision de report prise par le Président du CNEN lors de la séance du 17 mars 2022 ;

Sur le rapport de Mme Julie DELAIDDE, cheffe de bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux, à la direction générale des collectivités locales, au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ;

Considérant ce qui suit :

- **Sur l'objet du projet de décret**

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret vise à transposer aux agents contractuels les évolutions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et à harmoniser partiellement leurs droits sur ceux des fonctionnaires.
2. Le projet de texte prévoit ainsi une série de mesures favorables et protectrices en faveur des agents contractuels de la fonction publique territoriale. En particulier, afin de protéger ces agents contre les mesures discriminatoires, l'article 2 du projet de décret insère au sein du décret du 15 février 1988, un article 1-4 visant à garantir l'égalité des droits des contractuels tout au long de leur carrière qui prévoit qu'« aucune mesure discriminatoire, directe ou indirecte, concernant le recrutement, l'affectation, la détermination ou la réévaluation de la rémunération, la promotion, la formation, l'évaluation, la discipline, la mobilité, la portabilité du contrat, le reclassement, le licenciement et le non-renouvellement du contrat ne peut être prise à l'égard d'un agent contractuel de droit public, qui bénéficie des garanties prévues par le code général de la fonction publique ».
3. De plus, afin d'harmoniser les règles avec celles applicables à la fonction publique d'État, le projet de texte ajoute à la liste des sanctions applicables aux agents contractuels de la fonction publique territoriale la suspension de fonctions en cas de faute grave (article 16), ainsi que l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de trois jours, non soumise à la consultation de la commission consultative paritaire (article 18).
4. Par ailleurs, en cohérence avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 20 janvier 2009, *Schultz Hoff*, affaires C-350/06 et C-520/06), le projet de décret étend l'octroi de l'indemnité compensatrice due à la fin d'un contrat à durée déterminée aux cas de démission de l'agent public contractuel ou de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, si ce dernier n'a pas pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels (article 5). Cette mesure aura un impact financier pour les collectivités territoriales qui devrait toutefois rester limité.
5. En outre, le projet de texte met en cohérence les dispositions réglementaires relatives à certains types de congés avec les droits des fonctionnaires en la matière. Le ministère porteur indique que les conditions d'octroi de plusieurs congés non rémunérés sont assouplies. La durée du congé sans rémunération pour convenances personnelles est notamment augmentée de trois à cinq ans maximum, et ainsi alignée sur les dispositions de l'article 21 du décret du 13 janvier 1986 relative aux conditions de mise en disponibilité des fonctionnaires (article 10). De plus, les modalités d'octroi du congé parental prévues à l'article 14 du décret du 15 février 1988 sont assouplies. Aux fins d'alignement sur les droits des fonctionnaires prévus par l'article 31 du décret du 13 janvier 1986, ce congé pourra être accordé par périodes de deux à six mois renouvelables, et les demandes de renouvellement devront être présentées au moins un mois (contre deux mois actuellement) avant l'expiration de la période de congé parental en cours (article 8). En sus, la durée de prise en compte de ce congé pour le calcul de l'ancienneté est allongée à cinq ans. En effet, en l'état du droit en vigueur, la durée du congé parental est prise en compte dans sa totalité la première année puis pour moitié les années suivantes.

6. Dans cette logique, le présent projet de décret vise à prendre en compte certains congés dans l'ancienneté dans la fonction publique requise notamment pour l'admission à concourir en interne dans les trois versants de la fonction publique et pour la détermination du classement d'échelon des lauréats de ces concours dans les corps d'emploi de fonctionnaires (article 13). Le projet de texte prévoit également l'assimilation des services à temps partiel à des services à taux plein, en particulier pour le calcul de l'ancienneté, de la durée de service requise pour l'admission à concourir ou pour le réexamen des conditions de rémunération (article 21).
7. Enfin, le projet de décret garantit explicitement le réemploi de l'agent public contractuel sur son précédent emploi ou un emploi équivalent au terme d'une période d'activité aux fins d'exercer des fonctions de préparation et d'encadrement des séjours de cohésion du service national universel (article 12).

- **Sur l'évolution du projet de décret**

8. À titre liminaire, les membres élus du CNEN constatent que le projet de décret n'a pas évolué depuis la décision de report prise par le Président du CNEN lors de la séance du 17 mars 2022. Or, dans la lignée de l'avis émis par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) lors de la séance du 16 mars 2022, s'ils sont favorables aux avancées envisagées au profit des agents publics contractuels, ils estiment que certaines demandes des élus locaux n'ont pas été prises en compte par le Gouvernement à ce stade.

Sur les conditions de promotion interne :

9. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales confirme que le projet de décret n'a pas été modifié depuis la dernière séance du CNEN. À ce titre, il rappelle qu'effectivement ce projet de texte avait fait l'objet de quatre amendements émanant de la coordination des employeurs dans le cadre du CSFPT du 16 mars 2022. Parmi ces derniers, trois étaient relatifs à l'évolution des conditions de promotion interne. Or, ces derniers ont finalement été retirés par le collège des employeurs, le Gouvernement s'étant engagé à mener rapidement des travaux sur le sujet parallèlement à la publication du présent projet de décret, et ce dans la mesure où les conditions d'avancement sont prévues par les statuts particuliers. Ces mesures ne peuvent donc être intégrées dans le texte examiné.

Sur la création d'un congé pour exercice d'un mandat local :

10. Les membres élus du CNEN rappellent que le collège des employeurs du CSFPT avait par ailleurs recommandé une évolution de l'article 11 du projet de décret dans le sens de l'ouverture aux agents contractuels d'un droit à congé sans traitement pour exercer un mandat local. En effet, en l'état du droit en vigueur, aucun dispositif de plein droit n'existe au profit des agents contractuels souhaitant suspendre leur activité professionnelle pour exercer un mandat d'élu local. Or, les fonctionnaires peuvent, quant à eux, bénéficier d'une mise en disponibilité de plein droit pour exercer un mandat d'élu local prévue à l'article 24 du décret du 13 janvier 1986. De même, les salariés de droit privé peuvent demander une suspension du contrat de travail pour exercer leur mandat d'élu local en application des articles L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
11. Ainsi, sur la base d'une rédaction qui devra faire l'objet d'une concertation avec les associations nationales représentatives des élus locaux, le collège des élus estime, au regard de ces éléments, que l'article 11 du projet de décret pourrait être utilement complété d'un alinéa créant un nouveau droit à congé au bénéfice des agents publics contractuels pour exercice d'un mandat local.

12. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales souligne avoir pris en compte cette demande des collectivités locales, mais fait valoir qu'en vertu du principe de parité applicable au droit de la fonction publique, il n'est pas possible de créer un droit qui ne serait applicable qu'aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. Cette évolution nécessite donc l'engagement de travaux de plus grande ampleur en lien avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) afin de permettre une généralisation aux trois versants de la fonction publique. En tout état de cause, une telle mesure ne pourra être intégrée au projet de texte soumis au CNEN qui ne concerne que la fonction publique territoriale. Les représentants de la direction générale des collectivités locales (DGCL) s'engagent à se rapprocher rapidement des services de la DGAFP afin d'identifier le vecteur pertinent.
13. Au-delà du présent projet de texte, et au regard des arguments avancés par le ministère porteur en séance, le collège des élus souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de mener une réflexion dans le cadre du prochain quinquennat sur la remise en cause partielle du principe de parité entre les trois versants de la fonction publique. L'objectif serait ainsi de permettre l'application d'une logique différenciatrice en vue de garantir une meilleure prise en compte des spécificités de chaque versant, et notamment de la fonction publique territoriale. En effet, l'application rigide du principe de parité, tel qu'il a été consacré par le législateur notamment dans le cadre de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (désormais codifiée), conduit *de facto* à un alignement quasi-automatique des dispositions applicables aux agents relevant de la fonction publique d'État à ceux relevant de la fonction publique territoriale, privant partiellement de portée l'application du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution. À cet égard, il estime que le droit de la fonction publique se doit de gagner en souplesse et en agilité en vue de permettre la concrétisation des accords parallèlement négociés dans le cadre du dialogue social, le droit se devant d'être un outil au service de la mise en œuvre des politiques publiques.
14. Au regard de l'ensemble de ces éléments, en particulier des engagements pris par le Gouvernement sur les travaux qui seront parallèlement menés, le collège des élus décide de se prononcer favorablement sur le présent projet de décret. Cette position s'inscrit ainsi en cohérence avec l'avis favorable rendu par le CSFPT le 16 mars 2022, avec un avis favorable unanime du collège des employeurs territoriaux.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un **avis favorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alain Lambert'.

Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 30 mars 2022

Délibération n° 22-03-30-02821

Projet de décret relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 37 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2224-7, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L. 112-11 et L. 112-12 ;

Vu le code rural et de la pêche maritime, notamment ses articles L. 142-6 et L. 143-1 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 218-1 à L. 218-14 ;

Vu la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, notamment son article 118 ;

Vu la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, et portant diverses mesures de simplification, notamment son article 191 ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 20-07-23-02281 du CNEN en date du 23 juillet 2020 portant sur le projet de décret relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine ;

Vu l'avis de la mission interministérielle de l'eau en date du 4 juin 2020 ;

Vu le projet de décret relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 15 mars 2022 ;

Sur le rapport de M. Emmanuel STEINMANN, chef de bureau de la qualité de l'eau et de l'agriculture, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que le présent projet de décret est pris en application de l'article 191 de la loi du 21 février 2022 relative « à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, et portant diverses mesures de simplification » qui est venu compléter le régime applicable au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine. En effet, l'article 118 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé un droit de préemption instauré par l'État au profit de la commune ou du groupement de communes compétent au sens de l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), à sa demande, en vue de contribuer à la préservation de la ressource en eau. Cette faculté ouverte aux collectivités territoriales de préempter des terres agricoles sur des aires d'alimentation de captage pour installer une agriculture compatible avec la préservation de la ressource en eau résulte de demandes formulées par ces dernières dans le cadre de la seconde séquence des « Assises de l'eau » organisée entre novembre 2018 et juin 2019.
2. Le ministère rapporteur rappelle que le projet de décret soumis, qui a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre de ce droit de préemption instauré au profit des personnes publiques en charge du service d'eau potable, a déjà été présenté devant le CNEN dans une première version lors de la séance du 23 juillet 2020, et avait alors reçu un avis favorable à l'unanimité des membres. Toutefois, l'examen ultérieur par le Conseil d'État a conduit à une modification du projet de texte afin de tenir compte des remarques formulées s'agissant du régime des biens acquis, et plus précisément la façon dont est garantie la finalité de la préemption en cas de signature d'un bail ou de revente par les collectivités territoriales ou leurs groupements. En effet, le Conseil d'État a estimé que ces dispositions relevaient du niveau législatif et non réglementaire, et qu'il revenait donc au législateur de déterminer les garanties suffisantes propres à faire respecter l'objectif de préservation de la ressource en eau. Ainsi, l'article 191 de la loi du 21 février 2022 précitée a prévu, d'une part, pour les biens acquis mis à bail, l'insertion obligatoire de clauses environnementales, et, d'autre part, en cas de cessions de ces mêmes biens, la conclusion d'un contrat « portant obligations réelles environnementales » (article L. 218-13 du code de l'urbanisme).
3. Le projet de texte présenté est donc modifié, d'une part, s'agissant du régime des biens acquis qui a été encadré au niveau législatif, et, d'autre part, s'agissant du champ d'application du droit de préemption, la loi du 21 février 2022 l'ayant étendu, outre aux communes et leurs groupements, aux syndicats mixtes, tout en permettant la délégation du droit de préemption à un établissement public local responsable de tout ou partie du prélèvement en eau utilisée pour l'alimentation en eau potable (article L. 218-3 du code de l'urbanisme). En sus, des modifications formelles d'ordre légistique ont été opérées à la suite des recommandations du Conseil d'État.
4. Tout d'abord, le projet de décret précise que l'autorité administrative compétente pour instaurer ce droit de préemption à la demande de la collectivité ou du groupement, sur le fondement de l'article L. 218-1 du code de l'urbanisme, sera le préfet de département où se situent les surfaces agricoles (projet d'article R. 218-1 du même code). Par ailleurs, il détaille le contenu des dossiers déposés par les collectivités territoriales qui devront comporter en particulier la délibération de l'organe délibérant sollicitant l'institution du droit de préemption ou encore une étude hydrogéologique relative à l'aire d'alimentation des captages pour la protection desquels l'institution de ce droit est demandée (projet d'article R. 218-2). Le préfet devra alors, dans un délai de quinze

jours à compter de la réception du dossier complet de demande, solliciter l'avis de plusieurs acteurs à titre principal, outre des communes situées sur tout ou partie du territoire concerné par l'institution du droit de préemption sollicité, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des chambres départementales et régionales d'agriculture et des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, compétents sur le territoire concerné (projet d'article R. 218-4 du code de l'urbanisme). En cas d'acceptation dans un délai maximal de six mois à compter de la réception du dossier complet, l'arrêté préfectoral instituant le droit de préemption désignera son titulaire et délimitera le périmètre sur lequel il s'applique. Tout refus devra à défaut être motivé. Si plusieurs départements sont concernés, le droit de préemption sera alors institué par arrêté conjoint des préfets intéressés (projet d'article R. 218-5 du code de l'urbanisme).

5. En *sus*, en cohérence avec l'article 191 de la loi du 21 février 2022, le projet d'article R. 218-8 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de délégation du droit de préemption à un établissement public local, le titulaire de ce droit devra en informer le préfet de département.
6. Le projet de décret précise également certains aspects procéduraux s'agissant du régime juridique applicable aux biens acquis. Il pose notamment l'obligation d'un appel à candidatures préalable en cas de cession ou de location d'un bien acquis par le titulaire du droit de préemption ou son délégataire. Ce dernier devra par ailleurs être précédé de l'affichage d'un avis en mairie durant au moins quinze jours (projet d'article R. 218-19 du code de l'urbanisme). Ce dernier précisera notamment les clauses environnementales du cahier des charges relatives aux mesures nécessaires à la préservation de la ressource en eau. À noter qu'en cas de cession, le prix envisagé devra obligatoirement être mentionné. En *sus*, les biens acquis pourront également être mis à la disposition de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), et ce dans le cadre d'une convention de nature à assurer que l'usage agricole du bien sera maintenu ou rétabli dans le respect de l'objectif de préservation de la ressource en eau (projet d'article R. 218-20 du code de l'urbanisme).

- **Sur les modalités de mise en œuvre du droit de préemption par les collectivités territoriales et leurs groupements**

7. Les membres élus du CNEN qui s'étaient exprimés favorablement sur la présente réforme dans le cadre de la séance du 23 juillet 2020, réitèrent leur avis sur les dispositions présentées. En effet, le dispositif répond à la demande formulée par les associations nationales représentatives des élus locaux dans le cadre de la seconde séquence des « Assises de l'eau », organisée entre novembre 2018 et juin 2019, en vue de permettre l'acquisition de manière privilégiée des terrains agricoles. À cet égard, ils estiment que la maîtrise foncière doit effectivement permettre, tout en maintenant l'usage agricole des parcelles, de préserver la ressource en eau par l'établissement d'un cahier des charges doté de clauses environnementales détaillant les mesures nécessaires à l'accomplissement de cet objectif.
8. Relevant que le dispositif n'est pas accompagné de moyens financiers complémentaires, les représentants des élus souhaitent néanmoins appeler l'attention du Gouvernement sur le nécessaire accompagnement des collectivités territoriales et de leurs groupements par l'État, notamment en termes d'ingénierie. Si ce dernier préexiste, il doit être *a minima* maintenu, voire renforcé.
9. S'agissant des points d'évolution rappelés par le ministère de la Transition écologique du fait de la publication de la loi du 21 février 2022, le collège des élus ne peut que soutenir, d'une part, le respect de la répartition des compétences telle que prévue par

les articles 34 et 37 de la Constitution s'agissant du régime applicable aux biens acquis, et, d'autre part, l'extension par la loi du droit de préemption aux syndicats mixtes et, par délégation, aux établissements publics locaux responsables de tout ou partie du prélèvement en eau utilisée pour l'alimentation en eau potable. Ces modifications de nature législative, et les mises en cohérence qui en découlent dans le cadre du présent projet de décret, n'ont pas de conséquences défavorables pour les collectivités territoriales qui justifieraient une évolution de l'avis du CNEN rendu lors de la séance du 23 juillet 2020.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un **avis favorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 30 mars 2022

Délibération commune n° 22-03-30-00000 portant sur les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23, et R. 1213-27 à 28 ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Considérant ce qui suit :

1. Les membres du CNEN tiennent à respecter la volonté du législateur qui fait obligation au Gouvernement, conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de saisir le Conseil de l'ensemble des projets de texte, législatifs ou réglementaires, créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, pour évaluer leurs impacts techniques et financiers et informer l'ensemble des représentants des collectivités territoriales des réformes à venir.
2. La saisine du CNEN est requise pour engager les échanges avec les associations nationales représentatives des élus locaux afin de déterminer les textes nécessitant une présentation et un débat contradictoire avec le ministère prescripteur de la norme nouvelle et leur inscription en section I de l'ordre du jour.
3. Les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour, ne présentant pas de difficultés particulières d'application pour les collectivités territoriales au regard des impacts techniques et financiers renseignés dans les fiches d'impact, ne font pas l'objet d'une présentation par les ministères prescripteurs en séance.

Article 1^{er} : : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un avis favorable sur les projets de texte suivants qui lui sont soumis :

- Arrêté pris pour l'application de l'ordonnance et du décret portant transposition de la directive 2018/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (22-03-30-02815) ;
- Arrêté sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre des carburants et bioliquides renouvelables (22-03-30-02816) ;
- Arrêté du relatif aux critères d'intrants, de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre pour la production de biométhane (22-03-30-02817) ;
- Arrêté sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre pour la production de chaleur et de froid à partir de combustibles issus de biomasse (22-03-30-02818) ;

- Arrêté sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre de la production d'électricité à partir de combustibles solides, liquides ou gazeux issus de biomasse (22-03-30-02819) ;
- Décret portant revalorisation du revenu de solidarité en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (22-03-30-02808) ;
- Décret portant diverses mesures d'amélioration de la transparence financière dans la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles (22-03-30-02810) ;
- Décret portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « Tableau de bord de la performance dans le secteur médico-social » (22-03-30-02811) ;
- Arrêté modifiant les modèles de documents prévus dans le chapitre IV du titre Ier du livre III du code de l'action sociale et des familles (22-03-30-02812) ;
- Arrêté modifiant l'arrêté du 10 avril 2019 relatif à la généralisation du tableau de bord de la performance dans le secteur médico-social (22-03-30-02813) ;
- Décret modifiant le décret n° 2021-1476 du 12 novembre 2021 relatif au rythme des évaluations de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (22-03-30-02822) ;
- Décret portant réforme des transports sanitaires urgents primaires et de la garde ambulancière (22-03-30-02820) ;
- Décret relatif aux actes de soins d'urgence relevant de la compétence des sapeurs-pompiers (22-03-30-02823) ;
- Arrêté relatif à la formation des sapeurs-pompiers aux actes de soins d'urgence relevant de leur compétence et modifiant l'arrêté du 22 août 2019 relatif aux formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires (22-03-30-02824) ;
- Décret modifiant le décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions (22-03-30-02829).

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT