

Interreg



Cofinancé par
l'Union Européenne
Cofinanziato
dall'Unione Europea

France – Italia ALCOTRA

ALCOTRAITÉ

**IL QUADERNO DELLE COMPETENZE PER LA
COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA TRA ITALIA E
FRANCIA: SANITÀ, BIODIVERSITÀ, TRASPORTI**

FRANCIA

***LE CAHIER DES COMPÉTENCES POUR LA
COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE L'ITALIE
ET LA FRANCE: SANTÉ, BIODIVERSITÉ, TRANSPORTS***

FRANCE

Data pubblicazione: 09/12/2025



La Région
Auvergne-Rhône-Alpes



Interreg



Cofinancé par
l'Union Européenne
Cofinanziato
dall'Unione Europea

France – Italia ALCOTRA

ALCOTRAITÉ



La Région
Auvergne-Rhône-Alpes



Interreg



Cofinancé par
l'Union Européenne
Cofinanziato
dall'Unione Europea

France – Italia ALCOTRA

ALCOTRAITÉ

**Studio delle competenze legislative e
amministrative in Francia e prospettive di
cooperazione**

-

***Étude des compétences législatives et
administratives en France et perspectives de
coopération***

JEAN-BAPTISTE CONTARGYRIS

Université Côte d'Azur | CERDACFF-DITER



La Région
Auvergne-Rhône-Alpes



Interreg



Cofinancé par
l'Union Européenne
Cofinanziato
dall'Unione Europea

France – Italia ALCOTRA

ALCOTRAITÉ



La Région
Auvergne-Rhône-Alpes



SOMMARIO

PREMIÈRE PARTIE	8
LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN FRANCE	8
1.1. La typologie des collectivités territoriales et de leurs groupements	8
1.2. Les principes constitutionnels relatifs aux compétences des collectivités territoriales	11
1.3. Les modalités de répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales	14
Bibliographie générale	18
DEUXIÈME PARTIE	20
LES COMPÉTENCES DES AUTONOMIES TERRITORIALES EN FRANCE	20
1. Les compétences des régions.....	20
1.1. Les compétences de chef de file	20
1.2. Les compétences exclusives	23
1.3. Les compétences partagées	26
2. Les compétences des départements.....	28
2.1 Les compétences de chef de file	28
2.2. Les compétences exclusives	32
2.3. Les compétences partagées	34
3. Les compétences du bloc communal	35
3.1. Les compétences de chef de file	35
3.2. Les compétences exclusives	39
3.3. Les compétences partagées	41
BIODIVERSITÉ - COMPÉTENCES - FRANCE	43
Introduction.....	43
I/ Politique de développement durable du territoire	44
1) Stratégies nationales en matière d'environnement	44
2) Stratégie régionale pour la biodiversité	45
3) Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires....	46
II/ Parcs et biodiversité.....	48
1) Parcs nationaux	48
2) Parc naturels régionaux.....	49
3) Réserves naturelles	50
4) Protection des continuités écologiques (trame verte et bleue)	52
5) Forêts de protection.....	53
6) Protection des habitats d'espèce, des biotopes et zones prioritaires pour la biodiversité.....	54
7) Contrats et chartes Natura 2000.....	56

8) Espaces protégés par la réglementation d'urbanisme.....	57
9) Inventaire du patrimoine naturel.....	60
III/ Gestion des ressources naturelles	61
A) Planification de la gestion de l'eau	61
1) Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)	61
2) Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).....	62
B) Protection et gestion de la ressource en eau	64
1) Structures de coordination en matière de gestion de l'eau	64
2) Approvisionnement en eau potable et assainissement.....	65
3) Gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU).....	65
4) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)	66
5) Gestion de l'insuffisance de la ressource en eau	66
6) Protection des zones humides	67
C) Protection de la qualité de l'air.....	69
1) Planification de la lutte contre la pollution de l'air.....	69
2) Zones à faibles émissions mobilité.....	72
3) Dispositifs d'urgence	73
4) Dispositifs de surveillance	73
Bibliographie.....	74
LES COMPETENCES EN MATIERE DE SANTE	75
Introduction.....	75
A) Coopération entre les acteurs du système de santé	77
1) Compétences normatives	78
2) Compétences d'exécution.....	80
B) Organisation du système de santé face aux menaces sanitaires.....	82
1) Compétences normatives	83
2) Compétences d'exécution.....	84
C) Renforcement de l'accès aux soins (lutte contre les « déserts médicaux »).	85
1) Compétences normatives	86
2) Compétences d'exécution.....	87
D) Transports sanitaires	90
1) Compétences normatives	90
2) Compétences d'exécution.....	91
E) Transferts de patients (ou transferts sanitaires).....	91
1) Compétences normatives	92
2) Compétences d'exécution.....	93

F) Partage de données sécurisées entre acteurs de santé.....	93
1) Compétences normatives	94
G) Formation des personnels de santé	95
H) Prévention sanitaire.....	97
1) Lutte contre les dépendances	98
2) Lutte contre le cancer	99
3) Lutte contre le syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA).....	100
4) Vaccination.....	101
5) Lutte contre la propagation internationale des maladies.....	102
I) Soins transfrontaliers	103
1) Soins programmés.....	104
2) Soins inopinés.....	106
Bibliographie générale	106
TRANSPORTS - COMPÉTENCES – FRANCE	107
Introduction.....	107
I/ Planification de la politique de transports.....	108
A) Planification de la politique nationale de transports.....	108
B) Planification de la politique régionale de transports.....	109
C) Planification de la politique locale de transports.....	111
D) Coopération institutionnelle.....	114
II/ Organisation et exploitation des transports publics collectifs	116
A) Organisation et exploitation des transports publics routiers	116
B) Organisation et exploitation des transports publics ferroviaires	121
C) Développement d'autres mobilités	125
Bibliographie générale	126
PRIMA PARTE.....	128
LA RIPARTIZIONE DEI POTERI TRA LO STATO E LE AUTORITÀ LOCALI IN FRANCIA	128
1.1. La tipologia degli enti locali e i loro raggruppamenti.....	128
1.2. Principi costituzionali relativi ai poteri degli enti locali.....	131
1.3. Le modalità di ripartizione delle competenze tra Stato ed enti locali	133
SECONDA PARTE.....	138
LE COMPETENZE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI IN FRANCIA.....	138
1. Le competenze delle regioni	138
1.1. Le competenze di capofila.....	138
1.2. Le competenze esclusive	141
1.3. Le competenze condivise	144

2. Le competenze dei dipartimenti	146
2.1 Le competenze di capofila	146
2.2. Le competenze esclusive	149
2.3. Le competenze condivise	151
3. Le competenze del blocco comunale	152
3.1. Il ruolo di capofila	152
3.2. Le competenze esclusive	156
3.3. Le competenze condivise	157
BIODIVERSITA – COMPETENZE – FRANCIA.....	159
Introduzione	159
I/ Politica territoriale per lo sviluppo sostenibile	160
1) Strategie ambientali nazionali.....	160
2) Strategia regionale per la biodiversità	161
3) Piano regionale per la programmazione, lo sviluppo sostenibile e l'uguaglianza territoriale	162
II/ Parchi e biodiversità.....	164
1) Parchi Nazionali.....	164
2) Parchi Naturali Regionali	165
3) Riserve naturali.....	166
4) Tutela delle continuità ecologiche (cintura verde e blu)	167
5) Foreste di protezione	169
6) Protezione degli habitat delle specie, dei biotopi e delle aree prioritarie per la biodiversità	170
7) Contratti e carte Natura 2000	171
8) Aree tutelate da norme urbanistiche.....	173
9) Inventario dei beni naturali.....	176
III/ Gestione delle risorse naturali	177
A) Pianificazione della gestione delle acque	177
1) Master plan per lo sviluppo e la gestione delle acque (SDAGE)	177
2) Piano di sviluppo e gestione delle acque (SAGE)	178
B) Tutela e gestione delle risorse idriche	179
1) Strutture di coordinamento per la gestione delle acque	179
2) Approvvigionamento di acqua potabile e servizi igienico-sanitari	180
3) Gestione delle acque piovane urbane (UPG)	181
4) Gestione degli ambienti acquatici e prevenzione delle inondazioni (GEMAPI)	181
5) Gestione dell'insufficienza delle risorse idriche	182
6) Protezione delle zone umide.....	183
C) Protezione della qualità dell'aria	184

1) Pianificazione del controllo dell'inquinamento atmosferico	184
2) Zone di mobilità a basse emissioni.....	188
3) Disposizioni di emergenza.....	188
4) Dispositivi di monitoraggio.....	189
Bibliografia.....	190
SANITA – COMPETENZE - FRANCIA	191
Introduzione	191
A) Cooperazione tra attori del sistema sanitario	193
1) Competenze normative.....	194
2) Competenze di esecuzione.....	196
B) Organizzazione del sistema sanitario di fronte alle minacce per la salute	198
1) Competenze normative.....	199
2) Competenze di esecuzione.....	200
C) Rafforzare l'accesso alle cure (lotta contro i "deserti medici").....	201
1) Competenze normative.....	202
2) Competenze di esecuzione.....	203
D) Trasporto sanitario	205
1) Competenze normative.....	206
2) Competenze di esecuzione.....	206
E) Trasferimenti di pazienti (o trasferimenti sanitari).....	207
1) Competenze normative.....	208
2) Competenze di esecuzione.....	208
F) Condivisione di dati sicuri tra gli attori sanitari.....	209
1) Competenze normative.....	210
G) Formazione del personale sanitario	210
H) Prevenzione sanitaria	213
1) Lotta alle dipendenze	214
2) Lotta contro il cancro	215
3) Lotta contro la sindrome da immunodeficienza acquisita (AIDS).....	216
4) Vaccinazione.....	217
5) Lotta alla diffusione internazionale delle malattie.....	218
I) Assistenza transfrontaliera.....	219
1) Cure programmate	220
2) Assistenza senza preavviso.....	221
Bibliografia generale.....	222
TRASPORTI – COMPETENZE – FRANCIA	223

Introduzione	223
I/ Programmazione della politica dei trasporti	224
A) Pianificazione della politica nazionale dei trasporti	224
B) Programmazione della politica regionale dei trasporti.....	225
C) Pianificazione della politica dei trasporti locali.....	227
D) Cooperazione istituzionale	230
II/ Organizzazione e funzionamento dei trasporti pubblici.....	232
A) Organizzazione e gestione del trasporto pubblico su strada.....	232
B) Organizzazione e gestione del trasporto pubblico ferroviario.....	237
C) Sviluppo di altre forme di mobilità.....	241
Bibliografia generale.....	242

PREMIÈRE PARTIE

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN FRANCE

La France est un Etat unitaire décentralisé¹, dont l'organisation administrative repose, ce faisant, sur une répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Le principe de l'organisation décentralisée de l'Etat a été consacré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et figure aujourd'hui à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958. Celle-ci consacre un titre XII aux collectivités territoriales (articles 72 à 75-1), qui définit leur statut et les principes qui leur sont applicables. A la différence d'ordres juridiques pluralistes, la France, en tant qu'Etat unitaire, se caractérise par une unité du pouvoir normatif, les collectivités territoriales ne se voyant reconnaître une participation à celui-ci que de manière résiduelle et subordonnée. Ce faisant, contrairement aux textes constitutionnels des Etats fédéraux ou régionaux, la Constitution du 4 octobre 1958 ne prévoit pas de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités – lesquelles ne participent pas à l'exercice du pouvoir législatif -, et habilite le législateur à mettre en œuvre cette dernière. Les compétences des collectivités territoriales se trouvent ainsi affectées d'une certaine précarité.

La présentation des principales modalités de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités en France (section 1.3), sera précédée d'un bref rappel de la typologie des collectivités territoriales et de leurs groupements (section 1.1) et des principes constitutionnels qui intéressent les compétences des collectivités territoriales (section 1.2).

1.1. La typologie des collectivités territoriales et de leurs groupements

A) La région

L'existence des régions en tant que collectivité territoriale est relativement récente, puisqu'elle résulte de la loi n°82-213 du 2 mars 1982. La région existait toutefois auparavant en tant qu'établissement public, et constituait l'un des échelons de mise en œuvre de l'organisation déconcentrée du pouvoir. Comme collectivité territoriale, les institutions régionales comprennent le conseil régional, qui constitue l'assemblée délibérante, et un exécutif, le président du conseil régional.

¹ Il importe de rappeler, à titre liminaire, la distinction conceptuelle entre décentralisation et déconcentration. La déconcentration désigne le fait de répartir l'exercice du pouvoir étatique sur l'ensemble du territoire, en accordant notamment pour ce faire des attributions, des moyens et des services aux représentants de l'Etat (les préfets, dans les départements et les régions) dans les différentes circonscriptions administratives. La décentralisation, quant à elle, peut être définie comme un « processus de dévolution de compétences (...) au profit de collectivités publiques élues qui les exercent en leur nom et pour leur compte dans le respect des finalités et modalités d'un contrôle » exercé par l'Etat. Cf. B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz, 2023, p. 6. La distinction est d'autant plus importante que l'organisation déconcentrée et l'organisation décentralisée de la France s'avèrent très largement symétriques.

Le nombre de régions en France a été sensiblement réduit par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015, qui a substitué 13 nouvelles régions en métropole (en incluant la Corse) aux 22 qui existaient auparavant.

B) Le département

L'existence des départements est ancienne et remonte à l'organisation administrative issue des lois du 22 décembre 1789 et du 15 janvier 1790. Le département constitue à la fois une circonscription administrative de l'Etat, au sein de laquelle les services déconcentrés de celui-ci sont placés sous l'autorité d'un préfet, et une collectivité territoriale administrée par un conseil élu. Le conseil départemental forme l'assemblée délibérante du département, et se trouve également chargé de désigner l'exécutif départemental, à savoir le président du conseil départemental.

Il existe aujourd'hui 101 départements en France (dont 96 en métropole), le dernier à avoir accédé à ce statut étant celui de Mayotte en 2011. Les dernières décennies ont été marquées par un débat récurrent sur la suppression des départements, bien que les dernières lois intervenues en matière de décentralisation n'aient pas remis en cause leur existence.

C) La commune et les établissements publics de coopération intercommunale

La commune constitue l'échelon administratif de base de l'organisation territoriale de la République française. Les institutions communales comprennent une assemblée délibérante, le conseil municipal, et un exécutif, le maire et ses adjoints. Le maire possède, au regard de l'exécutif des autres collectivités territoriales, un statut particulier, car il est à la fois un agent de l'Etat et un élu de la commune. Cela fait de lui une autorité à la fois déconcentrée et décentralisée.

Le nombre de communes en France est très élevé, puisqu'il atteignait 34 875 au 1^{er} janvier 2025, la plupart étant d'une taille réduite. Lors des dernières décennies, le législateur a encouragé la réduction de ce nombre, à travers des incitations en faveur de fusion de communes (à l'image des règles prévues dans cette matière par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010), mais cette politique n'a rencontré qu'un succès limité. En parallèle de cette politique de fusion de communes, le législateur a également encouragé, et parfois imposé, l'essor de la coopération intercommunale. Celle-ci trouve à s'incarner dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)², dont il convient de distinguer deux grandes catégories :

- Les EPCI intercommunale sans fiscalité propre. Il s'agit d'une forme de coopération dite de gestion ou de service. Ces établissements publics sont dépourvus de compétences obligatoires. Ils comprennent :
 - Les *syndicats intercommunaux à vocation unique* (SIVU), chargés d'exercer une seule compétence.

² Classiquement, on distingue les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à raison notamment du principe de spécialité régissant ces derniers, qui signifie qu'ils ne peuvent intervenir en dehors des matières qui leur ont été expressément attribuées par un texte, alors que les premières disposent d'une compétence générale pour régler les affaires présentant un intérêt public local, ce qui se manifeste à travers la clause générale de compétence dont elles bénéficient. Toutefois la suppression de cette dernière s'agissant des départements et des régions par la loi NOTRe du 7 août 2015 a contribué quelque peu à estomper cette différence.

- Les *syndicats intercommunaux à vocation multiple* (SIVOM), chargé d'exercer deux ou plusieurs compétences.
Les syndicats de communes sont régis par les art. L. 5212-1 et s. du CGCT.

Remarque : N'entrent pas dans la catégorie des EPCI les syndicats mixtes, ouverts et fermés, qui appartiennent à une catégorie plus large, celle des « groupements de collectivités territoriales », définie à l'art. L. 5111-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). A cette catégorie appartiennent également le pôle métropolitain (CGCT, art. L. 5731-1 et s.), et le pôle d'équilibre territorial et rural (CGCT, art. L. 5741-1 et s.), qui sont des groupements d'EPCI à fiscalité propre.

- Les EPCI à fiscalité propre. Il s'agit d'une forme de coopération dite de projet. Les EPCI à fiscalité propre disposent d'un certain nombre de compétences obligatoires, ainsi que de celles qui peuvent leur être transférées par les communes qui en sont membres. Les EPCI disposent également, en retour, du pouvoir de déléguer l'exercice de certaines compétences aux communes. Cette catégorie comprend :
 - Les *communautés de communes* (CGCT, art. L. 5214-1 et s. ; les compétences exercées de plein droit sont définies aux art. L. 5214-16 à L.5214-22).
 - Les *communautés d'agglomération* (CGCT, art. L. 5216-1 et s. ; les compétences exercées de plein droit sont définies aux art. L. 5216-5 à L. 5216-7-1). Une communauté d'agglomération doit regrouper au moins 50 000 habitants (30 000 si elle comprend le chef-lieu du département), dont au moins une commune de plus de 15 000 habitants.
 - Les *communautés urbaines* (CGCT, art. L. 5215-1 et s. ; les compétences exercées de plein droit sont définies aux art. L. 5215-19 à L. 5215-31). La communauté urbaine doit former un ensemble d'au moins 250 000 habitants lors de sa création
 - Les *métropoles* (CGCT, art. L. 5217-1 et s. ; les compétences exercées de plein droit sont définies aux art. L. 5217-2 à L. 5217-5). La métropole doit former un ensemble de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine d'au moins 600 000 habitants lors de sa création.

Remarque : N'entre pas dans la catégorie des métropoles « de droit commun » les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille, qui constituent des collectivités à statut spécial, mentionnées *infra*.

D) Les collectivités à statut spécial

L'organisation administrative de la République française connaît également un nombre croissant de collectivités à statut spécial, qui ne seront que mentionnées de façon succincte ici.

L'article 72, al. 1^{er}, de la Constitution fait référence aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 du même texte. Cet article renvoie le soin à une loi organique de déterminer le statut de chacune de ces collectivités afin, le cas échéant, de leur accorder une certaine autonomie. Ces collectivités d'outre-mer ne doivent pas être confondues avec les départements et régions d'outre-mer, régis par l'article 73 de la Constitution. Il faut enfin réserver un sort particulier à la Nouvelle-Calédonie, qui fait l'objet d'un titre à part au sein de la Constitution (art. 76 et 77) et s'inscrit dans une logique proche du fédéralisme, dans la perspective, à terme, d'une éventuelle indépendance.

L'article 72, al. 1^{er}, de la Constitution, fait également mention des collectivités à statut particulier, et prévoit que la création de toute autre collectivité territoriale relève de la loi.

A ce titre, la loi n°2017-257 du 28 février 2017 a créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée Ville de Paris, qui se substitue à la commune et au département de Paris qui existaient auparavant (CGCT, art. L. 2512-1 et s.).

La collectivité de Corse constitue, elle aussi, depuis le 1^{er} janvier 2018, une collectivité à statut particulier, qui s'est substituée à la fois à la région et aux deux départements qui préexistaient (CGCT, art. L. 4421-1).

Il convient également de mentionner la métropole de Lyon, qui à la différence des autres métropoles issues de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, ne constitue pas un EPCI, mais une collectivité territoriale *sui generis* (CGCT, art. L. 3611-1 et s.). La métropole a été substituée de plein droit au département dans l'exercice des compétences attribuées à ce dernier dans le ressort de son territoire.

La métropole d'Aix-Marseille constitue bien, quant à elle, un EPCI à fiscalité propre, mais est soumis à un régime partiellement dérogatoire à celui des métropoles dites « de droit commun » (CGCT, art. L. 5218-1 et s.).

Enfin, la loi n°2019-816 du 2 août 2019 a créé la Collectivité européenne d'Alsace, qui constitue elle aussi une collectivité territoriale à statut unique, compétente principalement en qualité de chef de file de la coopération transfrontalière dans le ressort de son territoire (CGCT, art. L. 3431-1 et s.).

1.2. Les principes constitutionnels relatifs aux compétences des collectivités territoriales

A) La libre administration des collectivités territoriales

Les garanties constitutionnelles dont bénéficient les collectivités territoriales en France s'articulent autour du principe de libre administration. Celui-ci trouve sa source dans l'article 72, alinéa 3, tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 2003, et qui dispose que les collectivités territoriales « s'administrent librement ». L'existence d'un tel principe n'est pas propre à la Ve République, puisque la Constitution de 1946 prévoyait déjà, à son article 87, des dispositions semblables en faveur des collectivités. L'essor de la jurisprudence constitutionnelle à compter du début des années 1970, suivi d'une inflexion décentralisatrice à compter de la décennie suivante (la loi Deferre de 1982, suivie par les lois, étant réputées constituer l'« acte I » de la décentralisation en France³), ont toutefois contribué à en modifier quelque peu la portée.

Celle-ci s'avère toutefois relativement limitée au regard du texte comme de la jurisprudence constitutionnels, si bien qu'on a pu relever que la libre possédait un contenu positif doté d'une faible extension. La Constitution subordonne en effet l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales à l'intervention du législateur, ainsi que le dispose le même article 72, alinéa 3 (« *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement* »). L'article 34 du texte constitutionnel, qui contribue à définir le domaine de la loi sous la Ve

³ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République serait alors censée en constituer l'« acte II »

République, attribue ainsi au législateur le soin de déterminer les « principes fondamentaux » de « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Il résulte de ces dispositions un certain nombre de conséquences quant à l'objet et la portée du principe de libre administration.

En premier lieu, ce principe ne saurait nullement signifier un droit à l'auto-organisation en faveur des collectivités. Les garanties organiques rattachables au principe de libre administration apparaissent relativement réduites. Le principe de libre administration implique tout d'abord que les collectivités territoriales s'administrent par des *conseils élus*. Chaque collectivité territoriale se trouve ainsi dotée d'une assemblée (conseil municipal, conseil départemental, conseil régional), élue au suffrage universel suivant des modes de scrutin variés, et compétente pour délibérer sur les affaires relevant de chaque collectivité. Il revient à cette assemblée délibérante de désigner l'exécutif de la collectivité (maire, président du conseil départemental, président du conseil général).

Le principe de libre administration implique également que ces assemblées soient pourvues d'« attributions effectives » (Conseil constitutionnel, 8 août 1985, n°85-196 DC, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*). Si le législateur est seul compétent pour déterminer les matières devant relever des différentes collectivités, en l'absence de toute répartition matérielle prévue par la Constitution entre l'Etat et les échelons territoriaux infra-étatiques, il ne lui appartient pas, en revanche, de priver de toute attribution les collectivités territoriales. Cette exigence dégagée par le Conseil constitutionnel va logiquement de pair avec celle des moyens qui doivent être alloués aux collectivités pour l'exercice des compétences transférées par l'Etat. L'article 72-2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, créé lors de la révision de 2003, dispose ainsi que les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Le quatrième alinéa du même article prévoit également que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. » Cette exigence consacrée par le pouvoir constituant en 2003 s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui fait découler du principe de libre administration des collectivités l'attribution d'un seuil minimal de ressources en leur faveur, sans toutefois avoir jamais exercé un contrôle très contraignant du respect de ce principe⁴.

Dans une perspective contentieuse, le principe de libre administration s'est vu reconnaître la qualité de liberté fondamentale pouvant être invoquée à l'appui d'une procédure en référé-liberté devant le juge administratif⁵, telle que prévue par l'article L. 521-2 du Code justice administrative. De même, ce principe figure parmi les droits et libertés que la Constitution garantit qui peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité⁶, suivant la procédure de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* instaurée par la loi organique du 10 décembre 2009 prise pour l'application de l'article 61-1 de la Constitution créé lors de la révision du 23 juillet 2008.

B) Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales

Le pouvoir constituant a consacré l'existence d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales lors de la révision de 2003, l'article 72, alinéa 3, du texte constitutionnel prévoyant

⁴ B. Faure, *op. cit.*, p. 37

⁵ Conseil d'Etat, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n° 229247

⁶ Conseil constitutionnel, 2 juillet 2010, n° 2010-12 QPC, *Commune de Dunkerque*.

que les celles-ci « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Sur ce point non plus, le pouvoir constituant n'a pourtant pas fait œuvre nouvelle, l'existence d'un pouvoir réglementaire en faveur des collectivités étant reconnu de longue date par le législateur comme par le juge⁷.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales s'exerce dans les conditions prévues par la loi, et tout d'abord afin de préciser les modalités d'application de cette dernière. Il revêt alors un caractère essentiellement résiduel et subordonné. En effet, dans la hiérarchie des actes réglementaires, le pouvoir réglementaire local occupe un rang inférieur au pouvoir réglementaire national, dont le Premier ministre est le principal titulaire, sur le fondement des articles 21 (pouvoir réglementaire d'exécution des lois) et 37 (pouvoir réglementaire autonome) de la Constitution. Surtout, le Conseil d'Etat se refuse à sanctionner l'intervention du pouvoir réglementaire national qui empièterait sur l'intervention du pouvoir réglementaire local résultant d'une habilitation de la loi, par application de la théorie de la loi-écran⁸.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales trouve également à s'exercer classiquement afin de permettre à ces dernières de régler toute affaire présentant un intérêt local. Il s'agit de là de la clause générale de compétence des collectivités territoriales. Reconnue dès la loi de 1884 sur les communes, dont l'article 61 dispose : « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune »⁹ -, puis étendue ultérieurement aux autres collectivités locales, cette clause exprime la vocation des collectivités à régler par leurs délibérations toute question d'intérêt local lorsque le législateur n'est pas intervenu. Cette clause générale de compétence fonde le pouvoir pour les collectivités territoriales d'ériger spontanément, dans le respect de la légalité et des compétences des autres personnes publiques, une activité en service public local¹⁰, dès lors qu'elles peuvent justifier de l'existence d'un intérêt public local, et que la création de ce service ne méconnaît pas les règles de la concurrence et de la liberté du commerce et de l'industrie. La clause générale de compétence ne saurait toutefois être analysée comme le signe de l'existence d'un pouvoir normatif initial en faveur des collectivités territoriales, dès lors qu'elle repose sur une habilitation législative expresse.

Depuis la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la clause générale de compétence ne subsiste plus qu'en faveur des seules communes, mais a été abrogée s'agissant du département et de la région. Toutefois, la portée pratique de cette suppression doit être quelque peu relativisée. En effet, si le département et la région ne peuvent plus intervenir que dans les seules matières pour lesquelles le législateur a expressément prévu leur compétence, la définition légale de ces matières tend à s'avérer le plus souvent lâche et accueillante. Une partie de la doctrine soutient ainsi l'existence de compétences implicites en faveur des départements et des régions afin de leur permettre d'exercer librement des activités accessoires ou complémentaires à celles qui relèvent expressément de leur compétence, ce qui conduit à atténuer la portée de la suppression de la clause générale de compétence les concernant¹¹. Il revient alors au juge administratif

⁷ Conseil constitutionnel, 17 février 2002, n°2001-454 DC, *Loi relative à la Corse*.

⁸ Sur cette question, B. Faure, *op. cit.*, p. 551.

⁹ Cette disposition se retrouve aujourd'hui à l'art. L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Outre cette hypothèse de création spontanée par la collectivité elle-même, les services publics locaux peuvent aussi résulter d'une habilitation législative des collectivités locales à assurer ou assumer des activités d'intérêt général, soit à titre obligatoire soit à titre facultatif.

¹¹ En ce sens, B. Faure, *op. cit.*, pp. 704 et s.

d'apprécier si l'intervention du département ou de la région peut être rattachée à un titre de compétence prévu la loi.

C) Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont soumises au respect du principe de légalité, dont le représentant de l'Etat territorialement compétent est classiquement le garant. Aux termes de l'article 72, alinéa 6, de la Constitution, le représentant de l'Etat se trouve ainsi chargé du contrôle administratif des actes des collectivités territoriales. Ce pouvoir, classiquement qualifié de tutelle (toujours utilisé en doctrine quoique le terme ait disparu avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982), est exercé par le préfet, et constitue le corollaire du principe de libre administration, qui s'exerce dans les conditions prévues par la loi. La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales a été réformée par la loi du 2 mars 1982, qui a institué une forme de contrôle *a posteriori* des actes des collectivités territoriales. A défaut de pouvoir annuler lui-même les actes administratifs illégaux pris par ces dernières, le préfet dispose du pouvoir de former un déferé devant le juge administratif, lequel peut prononcer l'annulation de l'acte illégal.

1.3. Les modalités de répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales

Ainsi qu'il a été rappelé, il revient au législateur de déterminer les compétences attribuées aux collectivités territoriales, en l'absence de répartition matérielle dans le texte constitutionnel. Si les compétences des collectivités territoriales en France procèdent ainsi d'un mouvement vertical descendant, les modalités de distribution des compétences entre les différentes collectivités publiques et la façon dont elles trouvent à s'exercer obéissent à différentes techniques, dont il convient de présenter les principales.

A) La logique des blocs de compétences

Au regard des lois de décentralisation de 1982 et 1983, la logique ayant présidé à la répartition des compétences des collectivités territoriales par attribution du législateur fut celle dite des « blocs de compétence ». Il s'agissait alors que les différentes catégories de collectivités territoriales possèdent des compétences spécialisées et exclusives dans les matières attribuées par le législateur. Le principe demeure inscrit dans le droit positif : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions, de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. » (CGCT, art. L. 1111-4).

Le transfert de compétences par blocs aux collectivités territoriales présente néanmoins des difficultés pratiques dans sa mise en œuvre, liées notamment aux risques de contradiction dans les politiques décidées par les collectivités territoriales. Aussi la logique des blocs de compétences cède-t-elle le plus souvent devant une stratégie de concertation et de coopération entre les collectivités territoriales, qui trouve notamment à s'exprimer dans la technique de la collectivité chef de file.

B) La logique de la collectivité chef de file

Le principe de la collectivité chef de file a été introduit dans la Constitution à l’occasion de la révision de 2003. L’article 72, alinéa 5, dispose ainsi que « lorsque l’exercice d’une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l’une d’entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». L’émergence de cette technique du chef de filât répond aussi à l’exigence de subsidiarité introduite dans le texte constitutionnel en 2003, l’article 72, al. 2, issu de cette dernière révision disposant que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l’ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon¹². Conformément à l’article 34 de la Constitution, il appartient au seul législateur de désigner la collectivité chef de file selon les matières, ce choix ne pouvant donc pas faire l’objet d’une concertation entre les collectivités elles-mêmes (Conseil constitutionnel, 26 janvier 1995, n°94-358 DC, *Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire*).

Il revient à la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et de l’affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) d’avoir attribué à chaque catégorie de collectivité le rang de chef de file dans un certain nombre matières, avant que la loi NOTRe du 7 août 2015 ne modifie quelque peu cette distribution. La région devient ainsi, par exemple, la collectivité chef de file en matière de transport, alors que le département se trouve l’être en matière d’action sociale, et les communes, s’agissant du développement de la mobilité durable¹³.

La définition des pouvoirs inhérents à la qualité de chef de file se heurte toutefois au principe de non-tutelle entre collectivités territoriales. En effet, selon l’article 72, al. 5, de la Constitution, « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». Ce principe apparaît comme le corollaire du principe d’égalité entre les collectivités territoriales en France. Par suite, ce principe de non-tutelle fait obstacle à ce que la collectivité désignée comme chef de file puisse se voir reconnaître un pouvoir de décision à l’endroit de celles appelées à concourir à l’exercice des compétences en commun. Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cela implique notamment que la collectivité chef de file ne puisse exercer un pouvoir de substitution, d’autorisation ou de contrôle sur les l’exercice des compétences d’une autre collectivité (Conseil constitutionnel, 9 décembre 2010, n°2010-618 DC, *Loi de réforme des collectivités territoriales*).

Partant, la collectivité chef de file se voit uniquement reconnaître un pouvoir de coordination et d’organisation, qui exclut l’exercice de toute contrainte sur les autres collectivités. L’exercice de la compétence de la collectivité chef de file trouve à se concrétiser dans la convention territoriale de l’action publique que celle-ci est tenue de mettre en œuvre (CGCT, art. L. 1111-9-1), afin de déterminer, dans un projet de convention, les modalités d’exercice des compétences partagées. Le projet de convention doit être transmis au préfet ainsi qu’aux assemblées délibérantes des collectivités concernées, qui demeurent libres de s’y opposer.

C) La technique de la contractualisation

¹² Le Conseil constitutionnel se contente toutefois d’exercer un contrôle restreint du respect de ce principe de subsidiarité. Le Conseil considère en effet qu’ « il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant sur le choix du législateur d’attribuer une compétence à l’Etat plutôt qu’à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause sur le fondement de cette disposition, que s’il était manifeste qu’eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale. » (Conseil constitutionnel, 7 juillet 2005, n°2005-216 DC, *Loi fixant les orientations des politiques énergétiques*).

¹³ Pour une présentation détaillée sur ce point, se reporter à la section 3.2 de cette étude.

La liberté contractuelle des personnes publiques possède une valeur constitutionnelle. Le Conseil a fait initialement découler la liberté contractuelle des collectivités territoriales du principe de libre administration (Conseil constitutionnel, 20 janvier 1993, n°92-316 DC, *Loi relative à la prévention de la corruption*), avant de dégager un fondement plus général à la liberté contractuelle des personnes publiques dans l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Conseil constitutionnel, 30 novembre 2006, n° 2006-543 DC, *Loi relative au secteur de l'énergie*).

La contractualisation des relations entre personnes publiques n'est pas un objet nouveau (s'agissant des collectivités territoriales, la loi de 1871 sur le département et la loi de 1884 sur la commune prévoient la possibilité pour ces collectivités de conclure des ententes), mais ce phénomène s'est nettement accru à raison du mouvement de décentralisation qui émerge à compter des années 1980. Cette contractualisation concerne aussi bien la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales que les relations des collectivités territoriales entre elles.

Dans le premier cas, la conclusion de contrats entre l'Etat et les collectivités apparaît comme un contrepoids au transfert de compétences en faveur des secondes prévu par les lois de décentralisation. De nombreux contrats et conventions (à l'image, par exemple, des contrats de plan Etat-Régions créés en 1982) sont ainsi conclus entre l'Etat et les collectivités, qui conduisent l'Etat à rester engagé dans l'exercice des compétences transférées en faveur des secondes, en soumettant le versement de financements à celles-ci au respect d'objectifs déterminés par lui. Ce faisant, le phénomène de contractualisation peut apparaître comme un moyen de tempérer l'allègement de la tutelle sur les collectivités territoriales.

Dans le second cas, les relations contractuelles qui s'établissent entre les collectivités trouvent un terrain privilégié dans le domaine de l'intercommunalité. Les contrats peuvent avoir pour objet la mutualisation de biens, de personnels ou de services. La coopération conventionnelle apparaît alors comme un complément indispensable à la coopération institutionnelle¹⁴.

Il convient, à cet endroit, de bien distinguer, les *délégations de compétences* des *transferts des compétences*. Les premières, auxquelles toute collectivité territoriale peut librement recourir pour confier une compétence qu'elle détient à une autre catégorie de collectivité ou à un EPCI à fiscalité propre, n'a pas pour effet de transférer la responsabilité au délégataire, bien qu'elle entraîne une substitution dans les droits et les obligations. Les compétences déléguées se trouvent donc exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante (CGCT, art. L. 1111-8).

Le transfert de compétences, quant à lui, emporte de plein droit transfert des droits et des obligations ainsi que de la responsabilité. La loi NOTRe du 7 août 2015, art. 188, a, par exemple, prévu qu'une convention conclue entre le département et la métropole devait organiser le transfert d'au moins trois groupes de compétences du premier vers la seconde dans une liste de matière énumérées par le texte. A défaut de conclusion de la convention dans un certain délai, il revient alors au préfet de département de déterminer les modalités du transfert de compétences (CGCT, art. L. 5217-2 IV).

La contractualisation apparaît aujourd'hui comme un élément central de la territorialisation des politiques publiques qui s'est développée lors des dernières décennies, et qui s'articule autour

¹⁴ J.-F. Sestier, « La coopération contractuelle comme alternative à la coopération institutionnelle », *ADJA*, 2013, p. 857 et s.

de projets devant être mis en œuvre en commun et adaptés aux particularités de chaque situation. Les relations contractuelles qui se nouent entre les personnes publiques constituent, de ce point de vue, un moyen d'atténuer très fortement la spécialisation des différentes collectivités dans l'exercice de leurs compétences.

La convention constitue également l'instrument privilégié de l'action extérieure des collectivités territoriales, définie à l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales, qui prévoit que ces dernières peuvent conclure des conventions avec les autorités locales étrangères. La nature juridique de ces conventions fait l'objet d'un débat doctrinal, le Conseil d'Etat ayant quant à lui exclu que ces conventions de coopération puissent constituer des engagements internationaux (CE, avis, 25 octobre 1994, n°356381)¹⁵.

D) La technique de l'expérimentation et de la différenciation

Lors de la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir constituant a consacré deux hypothèses d'expérimentation pour l'exercice des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales.

La première n'intéresse pas spécifiquement la décentralisation et se trouve prévue à l'article 37-1 de la Constitution, qui dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Cette disposition permet notamment au législateur comme au pouvoir réglementaire national de déroger temporairement à l'exercice normalement prévu des compétences, et, le cas échéant, d'opérer un transfert provisoire en faveur de collectivités territoriales. Ce pouvoir a été fréquemment mis en œuvre par les autorités étatiques depuis 2003, à l'image de la loi du 13 août 2004, qui a conduit à expérimenter la gestion et le paiement des programmes relevant de la politique de cohésion sociale européenne par les régions, en lieu et place des services de l'Etat.

La seconde hypothèse d'expérimentation introduite par la révision constitutionnelle de 2003 concerne quant à elle exclusivement la répartition des compétences des collectivités territoriales. L'article 72, alinéa 4, de la Constitution dispose ainsi que dans les conditions prévues par la loi organique, « les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». L'application de cette disposition a été précisée par la loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003, substantiellement modifiée par celle du 19 avril 2021, n°2021-467.

Il revient au législateur ou au pouvoir réglementaire de déterminer avec une précision suffisante le champ matériel de l'expérimentation ainsi que la durée de celle-ci, qui, en toute hypothèse, ne peut pas excéder cinq ans, de même que les catégories de collectivités admises à participer à l'expérimentation. Depuis la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite Loi 3DS), les collectivités qui remplissent les conditions définies par le texte instituant l'expérimentation ont le droit de participer librement à cette dernière. Il n'existe toutefois, au sens strict, aucun droit à l'expérimentation en faveur des collectivités territoriales, cette technique demeurant sous le contrôle exclusif de l'Etat.

¹⁵ Pour une introduction à la question de l'action extérieure des collectivités territoriales, autrefois dénommée « coopération décentralisée », se reporter à P. Combeau, « Action extérieure des collectivités territoriales », in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fascicule 60, 2016.

L'expérimentation ainsi prévue relève d'une logique de différenciation normative qui tend aujourd'hui à s'accroître entre les différentes collectivités. En effet, si l'Etat demeure seul compétent pour tirer les résultats de l'expérimentation, l'éventail des décisions ouvertes au législateur s'est sensiblement élargi depuis 2003. A l'origine, il revenait en effet au législateur de décider à l'issue du délai prévu pour l'expérimentation ou bien de l'abandon de cette dernière, ou bien de la généralisation des dispositions prévues pour celle-ci à l'ensemble de la catégorie des collectivités concernées. Cependant, la loi organique du 19 avril 2021 a permis au législateur de rompre avec cette logique du tout ou rien, et a prévu la possibilité pour ce dernier de ne maintenir à titre définitif les mesures expérimentées que dans certaines collectivités relevant d'une seule et même catégorie. Il en résulte ce que certains auteurs ont pu qualifier de « décentralisation asymétrique », qui rompt avec la logique suivie en matière de décentralisation depuis les années 1980. Au demeurant, il convient de noter que l'expérimentation, qui permet de modeler un système de compétences « à la carte » en fonction des particularités des collectivités territoriales, ne va pas nécessairement dans le sens de l'extension de leurs compétences. Ainsi l'une des dernières expérimentations prévues par la loi a-t-elle consisté à autoriser les départements à transférer temporairement vers l'Etat le versement du revenu de solidarité active, l'une des principales aides sociales dont la gestion lui a été transférée en 2004.

La possibilité pour le législateur d'opérer une différenciation normative entre les collectivités trouve toutefois une certaine limite dans le principe d'égalité devant la loi. D'une part, le Conseil constitutionnel a dégagé une exigence, suivant laquelle il revient à la loi d'étendre les mesures maintenues à l'issue d'une expérimentation dans certaines collectivités à l'ensemble des autres collectivités qui présentent les mêmes caractéristiques (Conseil constitutionnel, 15 avril 2021, n°2021-816 DC, *Loi organique relative à la simplification des expérimentations*). D'autre part, l'article 72, al. 4, de la Constitution fait obstacle au recours à l'expérimentation « lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».

Bibliographie générale

Encyclopédies

Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz [en ligne].

JurisClasseur Collectivités territoriales, LexisNexis [en ligne].

Manuels

V. Donier, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz, « Mémentos », 2023, 224 p.

Ch. Doubovetzky, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Bréal, 202 p.

B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz, « Précis » 2023, 862 p.

J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, A. Treppoz, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz, « Hypercours », 2024, 904 p.

O. Gohin, M. Degoffe, A. Maitrot de La Motte, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Cujas, 2015, 708 p.

O. Gohin, J.-G. Sorbara, *Institutions administratives*, Paris: LGDJ, 2022, 614 p.

Ch. Guettier, *Institutions administratives*, Paris : Dalloz, « Cours », 2022, 626 p.

H. Oberdorff, N. Kada, *Les institutions administratives*, Paris : Dalloz, « Sirey », 2024, 400 p.

A. Roux, *La décentralisation : droit des collectivités territoriales*, Paris : LGDJ, « Systèmes », 2016, 182 p.

P. Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, Paris : PUF, 2024, 305 p.

M. Verpeaux, L. Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : LGDJ, 2023, 575 p.

DEUXIÈME PARTIE

LES COMPÉTENCES DES AUTONOMIES TERRITORIALES EN FRANCE

Le document s'efforcera de présenter les compétences de chaque niveau de collectivités territoriales en France en distinguant tout d'abord celles exercées, aux termes de la loi NOTRe du 7 août 2015, en qualité de chef de file, puis les compétences exclusives appartenant aux différentes collectivités, avant d'exposer les compétences partagées qu'elles détiennent également.

1. Les compétences des régions

1.1. Les compétences de chef de file

L'article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoit que la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales dans un certain nombre de matières. Celles-ci sont : l'aménagement et le développement durable du territoire ; la protection de la biodiversité ; le climat, la qualité de l'air et l'énergie ; la politique de la jeunesse ; les mobilités, notamment l'intermodalité, la complémentarité entre les modes de transports et l'aménagement des gares ; le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

A) Aménagement et développement durable du territoire

Le conseil régional détient tout d'abord une compétence pour émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté (CGCT, art. L. 4221-3).

La loi NOTRe du 7 août 2015 attribue aux régions la compétence pour élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), tel que défini à l'article L. 4251-1 CGCT. Ce schéma a un objet défini de façon large, et qui intéresse de nombreux secteurs. Aux termes de l'art. L. 4251-1 CGCT, il doit notamment fixer les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de développement logistique et industriel, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Le schéma est également chargé de définir la stratégie régionale en matière aéroportuaire et d'identifier les axes et voies routiers constituant des itinéraires d'intérêt régional.

Ce schéma possède une portée prescriptive. Les principaux documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, carte communale) sont notamment tenus de

prendre en compte les objectifs définis par lui et d'être compatibles avec les règles qu'il comporte (CGCT, art. L. 4251-3).

Le cas échéant, les conseils régionaux des régions littorales limitrophes peuvent coordonner leurs politiques du littoral et élaborer un schéma interrégional de littoral (Loi n°86-2 du 3 janvier 1986, dite « Loi Littoral », art. 40 A.). Ces schémas ont pour objet de veiller à la cohérence des projets d'équipement et des actions de l'Etat et des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral.

De façon analogue, la politique interrégionale en matière de développement, d'aménagement et de protection des massifs est définie dans un schéma interrégional, préparé par le comité de massif, et approuvé par les conseils régionaux concernés (Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dite « Loi Montagne », art. 9).

Ces différents schémas sont appelés à servir de document de référence pour la conclusion des contrats de plan Etat-Régions (CPER), qui servent à définir les projets que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant six ou sept ans, notamment en vue de favoriser l'aménagement et le développement des territoires (Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, art. 11).

B) Environnement

La région dispose de compétences relativement nombreuses en matière d'environnement. Cette matière étant appelée à faire l'objet de développements plus précis dans le cadre de cette étude, les principales compétences seront rappelées ici de manière succincte.

La région est tout d'abord compétente pour élaborer plusieurs schémas. En matière de *protection de la biodiversité*, le SRADDET (cf. section A) intègre notamment un volet correspondant au schéma régional de cohérence écologique prévu par l'art. L. 371-3 du Code de l'environnement. Le SRADDET intègre également un volet correspondant au schéma régional du climat de l'air et de l'énergie tel que prévu à l'article L. 222-1 du Code de l'environnement. En matière de *déchets*, il revient également à la région d'arrêter le plan région de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), aux termes de l'article L. 541-1 du Code de l'environnement.

La région détient également d'importantes compétences en matière de *parcs et réserves naturels*. Elle dispose ainsi du pouvoir d'initier la création de parcs naturels régionaux (Code de l'environnement, art. L.333-1), ainsi que de prononcer le classement d'espaces en réserve naturelle régionale (Code de l'environnement, art. L. 332-2-1). Le président du conseil régional exerce également d'importantes attributions pour le pilotage et la gestion des sites Natura 2000 lorsque ceux-ci sont exclusivement terrestres (Code de l'environnement, art. R. 414-7-1).

En matière de lutte contre *l'artificialisation des sols*, la région exerce un rôle important au sein de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols créée par la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 (CGCT, art. L. 1111-9-2). Cette conférence se voit notamment confier un pouvoir de proposition pour l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation des sols, et pour assurer un suivi et établir un bilan de la mise en œuvre de ces objectifs (CGCT, art. L. 1111-9-2 IV et V).

Les régions détiennent également des compétences en matière d'*énergies renouvelables*. Le Code de l'environnement prévoit notamment que le président du conseil régional élabore conjointement avec le préfet de région un schéma régional biomasse ayant pour finalité

d' « atteindre le bon équilibre régional et la bonne articulation des différents usages du bois afin d'optimiser l'utilisation de la ressource dans la lutte contre le changement climatique » (Code de l'environnement, art. L. 222-3-1). La loi prévoit également la possibilité pour la région de détenir des actions dans les sociétés ayant pour objet la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, dans les conditions prévues à l'art. L.4211-1 14° CGCT.

C) Transports

La région dispose de compétences relativement nombreuses en matière de transports routiers, maritimes, aériens et ferroviaires. Cette matière étant appelée à faire l'objet de développements plus précis dans le cadre de cette étude, les principales compétences seront rappelées ici de manière succincte.

Dans le cadre du SRADDET, mentionné *supra*, la région élabore en premier lieu la planification régionale des infrastructures de transport (Code des transports, art. L.1213-1) ainsi que de l'intermodalité (Code des transports, art. L. 1213-3).

La région est l'autorité organisatrice de la mobilité régionale (Code des transports, art. L.1231-3). Elle est, ce faisant, compétente pour organiser les services de transport de personnes sur son territoire. Il importe toutefois de souligner que certains EPCI sont eux-mêmes les autorités organisatrices de la mobilité dans leur propre ressort territorial (Code des transports, art. L. 121-1).

En matière de *transport ferroviaire*, les régions sont compétentes pour créer ou exploiter des infrastructures de transport ferré ou guidé d'intérêt local et régional (Code des transports, art. L. 2112-1-1).

La région est aussi l'autorité organisatrice pour *l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional* (Code des transports, art. L. 2121-3). Elle assure, à ce titre, l'organisation des services publics de transport ferroviaire de voyageurs exécutés dans son ressort territorial ou desservant son territoire, ainsi que des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires. En tant qu'autorité organisatrice, la région dispose également de la compétence pour conclure une convention avec une autorité organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un Etat voisin pour l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de personnes, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et les traités en vigueur (Code des transports, art. L. 2121-7). Suivant les mêmes conditions, elle peut également adhérer à un groupement européen de coopération territoriale ayant notamment pour objet l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de personnes (Code des transports, art. L. 2121-7 al. 2).

En matière de *transport maritime*, la région organise les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises, sauf dans les cas où une île appartient au territoire d'une commune continentale (Code des transports, L. 5431-1). En matière d'infrastructures, la région est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce (Code des transports, art. L. 5314-1).

En matière de *transport aérien*, à l'image des autres collectivités territoriales, la région peut créer, aménager et exploiter tout autre aéroport dans ces mêmes conditions (Code des

transports, art. L. 6311-2), et peut se voir transférer un aéroport qui n'est pas nécessaire à l'exercice des missions de l'Etat dans les conditions prévues à l'art. L. 6311-1 du Code des transports.

Enfin, la région est également compétente pour organiser les *services de transports routiers non urbains d'intérêt régional*, sous réserve du transfert de la compétence à un EPCI (Code des transports, art. L. 3111-1).

D) Enseignement supérieur et recherche

Au titre de sa qualité de chef de file en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, il revient à la région d'élaborer, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, qui doit notamment définir les orientations partagées entre la région et les autres collectivités dans cette matière (Code de l'éducation, art. L. 214-2).

Depuis la loi n°96-142 du 21 février 1996, la région est également associée à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et participe à sa mise en œuvre (CGCT, art. L. 4252-1). Il lui revient, dans cette matière, de définir et développer des pôles technologiques régionaux, ainsi que de déterminer des programmes pluriannuels d'intérêt régional (CGCT, art. L. 4252-1), pour la mise en œuvre desquels la région peut conclure des conventions avec l'Etat, les établissements d'enseignement supérieur, les organismes de recherche publics ou privés, les centres techniques ainsi que les entreprises (CGCT, art. L.4252-2).

1.2. Les compétences exclusives

A) Développement économique

Le développement économique constitue l'une des plus importantes attributions des régions. L'article L. 4211-1 CGCT, tel que modifié par la loi n°2022-217 du 21 février 2022, définit les missions relevant de la région, et parmi lesquelles figurent :

- Toutes interventions économiques dans les conditions prévues au présent article, au chapitre unique du titre Ier du livre V de la première partie, à l'article L. 3232-4 et aux chapitres Ier bis et III du titre V du livre II de la quatrième partie ;
- L'attribution pour le compte de l'Etat d'aides financières que celui-ci accorde aux investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi dans des conditions prévues par décret ;
- La participation au capital des sociétés de capital-investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies

La loi NOTRe du 7 août 2015 a clarifié les attributions de la région dans cette matière, en abrogeant la qualité de chef de file qu'elle détenait jusqu'alors. Le rôle éminent de la région en matière de développement économique se traduit notamment par la compétence exclusive du conseil régional pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région (CGCT, art. L. 1511-2 I). Il est aussi compétent pour attribuer des aides à des entreprises en difficulté « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exigent » (CGCT, art. L. 1511-2 II). Il importe de préciser ici que ces aides

ne sauraient prendre la forme d'aides à l'immobilier, qui relèvent de la seule compétence des communes et des EPCI (cf. *infra*.)

Le même texte prévoit qu'une convention conclue entre la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements détermine la possibilité pour ces collectivités de participer au financement des aides. De surcroît, le conseil régional peut déléguer aux mêmes collectivités l'octroi de tout ou partie des aides.

La loi NOTRe du 7 août 2015 a également attribué à la région la charge de définir les orientations en matière de développement économique (CGCT, art. L. 4251-12). Cette mission passe par l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), tel que prévu par l'art. L. 4251-13 CGCT. Celui-ci a pour objet de définir les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit également les orientations en matière d'économie sociale, solidaire et circulaire et organise la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec celles des autres collectivités et de leurs groupements. Sur le territoire d'une métropole de droit commun, sur celui de la métropole d'Aix-Marseille ou de la métropole de Lyon, le schéma est élaboré et adopté conjointement par le conseil de la métropole et le conseil régional (CGCT, art. L. 4251-15). Ce schéma est opposable aux actes des collectivités territoriales en matière d'aides aux entreprises (CGCT, art. L. 4251-17).

B) Enseignement

Si l'enseignement public relève principalement de l'Etat, les collectivités territoriales ont reçu de la loi de nombreuses compétences dans cette matière. Les compétences communes des collectivités territoriales dans cette matière sont prévues dans le Code de l'éducation, première partie, livre II, titre Ier, chapitre VI, art. L. 216-1 à L. 216-12. Quant aux régions, elles font l'objet du chapitre IV du même titre, art. L. 214-1 à L.214-19.

La région exerce en premier lieu des compétences en matière de planification des formations. Depuis la loi n°83-863 du 22 juillet 1983, il revient ainsi au conseil régional d'arrêter le schéma prévisionnel de formation des collèges, des lycées, et des établissements d'éducation spéciale, qui ont pour objet de définir les besoins de formation pour ces établissements (Code de l'éducation, art. L. 214-1).

La région détient également des compétences propres pour la construction et la gestion des lycées. Aux termes de l'art. L. 214-6 du Code de l'éducation, la région en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Pour les travaux d'une certaine importance, la région peut également déléguer une partie de la maîtrise d'ouvrage à l'Etat (Code de l'éducation, art. L. 214-6, al.3).

En matière de transports scolaires, la loi NOTRe du 7 août 2015, art. 15, a transféré l'essentiel des compétences détenues jusqu'alors par les départements vers les régions. Ainsi, aux termes de l'art. L. 3111-7 du Code des transports, la région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires. Toutefois, là encore, l'art. L. 3111-9 du Code des transports habilite la région à confier par convention tout ou partie de l'organisation de ces transports aux départements, communes, EPCI, établissements scolaires, associations de parents d'élèves ou associations familiales. La compétence de la région en matière de transports

scolaires ne s'étend pas toutefois aux transports des élèves handicapés, qui continuent de relever de la compétence des départements.

C) Emploi

L'emploi constitue historiquement une matière relevant de la compétence exclusive de l'Etat. La loi NOTRe du 7 août 2015, art. 6 et 7, a toutefois opéré un transfert partiel des attributions y relatives vers les régions. L'article L. 5311-3 du Code du travail, tel que modifié par cette réforme, prévoit ainsi que la région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire.

Cette coordination est notamment assurée par le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, conjointement présidé par le président du conseil régional et le préfet de région. Aux termes de l'art. L. 6123-3 du Code du travail, ce comité a plus particulièrement pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région.

D) Formation professionnelle

Alors que les compétences des régions en matière d'emploi ont été élargies lors de la dernière décennie, leur rôle en matière de formation professionnelle a été restreint, notamment concernant la formation des apprentis, par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018.

Au regard de l'état du droit issu de cette réforme, les régions continuent néanmoins de détenir des compétences importantes. En premier lieu, il résulte du Code du travail, art. L. 6111-3, que l'Etat et les régions assurent le service public de l'orientation. A ce titre, la région est chargée d'organiser « des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants » (Code du travail, art. L.6111-3 I). La région concourt également avec l'Etat à la détermination d'un cadre national de référence afin d'assurer l'unité du service public de l'orientation. D'autre part, la région est compétente pour organiser la coordination des actions des organismes participant au service public régional de l'orientation, ainsi que pour coordonner les initiatives des collectivités territoriales et de leurs groupements (Code du travail, art. L. 6111-3 II).

La loi attribue également à la région compétence en matière de politique régionale d'accès à la formation professionnelle. Les missions qui relèvent de cette politique se trouvent définies à l'art. L. 6121-1 du Code du travail, tel que modifié par la loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022, de la façon suivante :

° Conformément aux orientations précisées à l'article L. 6111-1 du présent code, elle définit et met en œuvre la politique de formation professionnelle, élabore le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles défini au I de l'article L. 214-13 du code de l'éducation et adopte la carte régionale des formations professionnelles initiales hors apprentissage prévue au troisième alinéa de l'article L. 214-13-1 du même code ;

° Dans le cadre du service public régional défini à l'article L. 6121-2 du présent code, elle peut accorder des aides individuelles à la formation et coordonne les interventions contribuant au financement d'actions de formation au bénéfice du public mentionné au premier alinéa du présent article ;

- Elle conclut, avec les départements qui souhaitent contribuer au financement de formations collectives pour la mise en œuvre de leur programme départemental d'insertion prévu à l'article L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles, une convention qui détermine l'objet, le montant et les modalités de ce financement ;
- Elle organise l'accompagnement des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi qui sont candidats à la validation des acquis de l'expérience et participe à son financement. Cet accompagnement recouvre les actions d'assistance et de préparation de ces candidats ;
- Elle pilote la concertation sur les priorités de sa politique et sur la complémentarité des interventions en matière de formation professionnelle, notamment au sein du bureau du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles mentionné à l'article L. 6123-3 ;
- Elle contribue à l'évaluation de la politique de formation professionnelle continue pour les jeunes et les personnes à la recherche d'un emploi ;
- Elle contribue à la mise en œuvre du développement de l'apprentissage de manière équilibrée sur son territoire selon les modalités prévues à l'article L. 6211-3.

La région assume enfin un rôle important dans la formation des professionnels de santé, tel que prévu par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014. Aux termes du Code de la santé publique, art. L.4383-5, la région est en effet chargée du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts publics de formation des auxiliaires médicaux, des aides-soignants, des auxiliaires de puériculture, des ambulanciers et des cadres de santé. Le même texte prévoit la possibilité pour la région de participer au financement de ces établissements lorsqu'ils sont privés.

E) Santé

Outre les compétences qu'elle détient en matière de formation des professionnels de santé (cf. sous-section 3.2.1.2 C), le conseil régional, compétent pour promouvoir le développement sanitaire de la région (CGCT, art. L. 4221-1) dispose d'une compétence facultative pour définir des objectifs particuliers à la région en matière de santé. A cet effet, il élabore et met en œuvre les actions régionales correspondantes. Il informe le représentant de l'Etat dans la région et le directeur général de l'agence régionale de santé sur le contenu de ces actions et les moyens qu'il y consacre (CGCT, art. L. 1424-1).

1.3. Les compétences partagées

A) Culture

La culture entre dans le champ de compétence de la région, l'art. L. 4211-1 CGCT disposant qu'il revient à celle-ci de contribuer au « développement économique, social et culturel de la région ».

Les compétences de la région dans cette matière relèvent pour un grand nombre d'entre elles de dispositions communes aux différentes collectivités territoriales. La loi NOTRe du 7 août 2015 pose ainsi le principe suivant lequel les compétences en matière de culture sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier (CGCT, art. L. 1111-4, al. 2).

Ainsi, concernant les musées, la loi prévoit que ceux des collectivités territoriales sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent (Code du patrimoine, art. L.410-2). Il en va également ainsi en matière d'archives, chaque collectivité territoriale étant propriétaire de ses propres archives. Toutefois, le Code du patrimoine prévoit expressément la possibilité pour la

région de confier la conservation de ses archives au service d'archives du département où se trouve le chef-lieu de la région (art. L. 212-6).

A l'image des autres collectivités, la région dispose d'une compétence facultative pour organiser et financer des services archéologiques (Code du patrimoine, art. L. 522-8).

La région dispose d'une compétence propre en matière de préservation du patrimoine. La loi n°2004-809 du 13 août 2004, art. 95, a en effet transféré aux régions, sans préjudice des opérations réalisées par l'Etat au niveau national, la compétence pour dresser l'inventaire général du patrimoine culturel. La région peut conclure des conventions avec les autres collectivités ou leurs groupements qui en font la demande afin de leur confier des opérations d'inventaire.

Le Code de l'éducation détermine également les compétences communes aux collectivités territoriales concernant les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique, ainsi que ceux d'enseignement public des arts plastiques. S'agissant des premiers, la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 s'est efforcée de désenchevêtrer les compétences des différentes collectivités territoriales. Il appartient ainsi à la région d'organiser l'enseignement préparant à l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans le domaine du spectacle vivants (art. L 216-2). Le même texte attribue une compétence facultative à la région pour élaborer un schéma régional de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique. Ce schéma a pour objet principal de fixer les principes d'organisation des activités artistiques ; la région peut également y fixer les conditions de sa participation au financement des établissements d'enseignement artistique au titre de l'enseignement initial.

Quant aux établissements d'enseignement public des arts plastiques, le législateur a uniquement prévu que ces établissements relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions (Code de l'éducation, art. L. 216-3). Il appartient néanmoins au Premier ministre de fixer par décret la liste des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat.

B) Tourisme

La région est compétente pour définir les objectifs à moyen terme du développement touristique régional (Code du tourisme, art. L. 131-1). A cette fin, un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, destiné à déterminer les conditions de mise en œuvre de ces objectifs, est élaboré par le comité régional du tourisme, organisme dont l'organisation, le statut et la composition sont déterminés par le conseil régional (Code du tourisme, art. L. 131-3, art. L. 131-4 et L. 131-7).

C) Sport

Les collectivités territoriales sont chargées de l'entretien des équipements sportifs installés dans les établissements d'enseignement public dont elles ont la charge.

La loi définit les conditions dans lesquelles les collectivités sont compétentes pour verser des subventions publiques aux associations et sociétés sportives (Code du sport, art. L. 113-1 à L. 113-3).

De façon plus spécifique, la région est chargée de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations, et de l'entretien des locaux et des infrastructures des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), établissements publics de formation dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire (Code du sport, art. L. 114-1). La région assure également l'accueil, la restauration, et l'hébergement au sein des CREPS (Code du sport, art. L. 114-5), et assure le recrutement et la gestion du personnel nécessaire aux missions dont elle a la responsabilité (Code du sport, art. L. 114-6).

D) Politique de la jeunesse

La région se voit reconnaître la qualité de chef de file en matière de politique de la jeunesse (CGCT, art. L. 1111-9 4°). Toutefois, elle ne possède pas, à ce titre, de compétences de mise en œuvre particulières.

L'article L. 1111-4, al. 3, du CGCT dispose que « les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'Etat, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier peuvent faire l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat ».

E) Réseaux de communication

A l'image des autres collectivités territoriales, la région est compétente pour établir et exploiter sur son territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques (CGCT, art. L. 1425-1). Les collectivités sont alors tenues de respecter un principe de cohérence des réseaux d'initiative publique. Il leur revient ainsi de veiller à ce que ne coexistent pas sur un même territoire plusieurs réseaux ou projets de réseau de communications électroniques d'initiative publique destinés à répondre à des besoins similaires au regard des services rendus et des territoires concernés.

F) Promotion des langues régionales

Le conseil régional est compétent pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales (CGCT, art. L. 4221-1). Toutefois, les compétences expressément attribuées par la loi à cette fin ne sont guère nombreuses.

A l'image des autres collectivités territoriales, la région peut éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale ou à la promotion des langues régionales et diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. (CGCT, art. L. 1426-1).

2. Les compétences des départements

2.1 Les compétences de chef de file

L'article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoit que le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales dans un certain nombre de matières. Celles-ci sont les suivantes : l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; l'autonomie des personnes ; la solidarité des territoires.

A) Solidarité sociale et autonomie des personnes

Le Code de l'action sociale et des familles prévoit que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. » (art. L. 121-1).

Le département dispose à ce titre de compétences normatives. Il revient tout d'abord au conseil départemental d'adopter le règlement départemental d'aide sociale qui définit les règles d'octroi des prestations sociales relevant du département (CASF, art. L. 121-3). Le règlement départemental ne peut toutefois prévoir que des règles plus favorables que celles prévues par la loi et le règlement relatifs à ces prestations (CASF, art. L. 121-4).

Il appartient également au département d'adopter divers schémas servant à organiser et coordonner les actions dans plusieurs domaines relevant de la solidarité sociale. Il lui revient ainsi d'établir les schémas d'organisation sociale et médico-sociale relatifs à l'aide sociale à l'enfance, aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie (CASF, art. L. 312-5).

Le département est aussi compétent en matière d'*inclusion sociale*. A ce titre, il revient au conseil départemental d'élaborer un programme départemental d'insertion, qui a pour objet de définir la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, de recenser les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et de planifier les actions d'insertion correspondantes (CASF, L. 263-1). Le département est également compétent pour verser le revenu de solidarité active (RSA), créé par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 en remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) et d'autres prestations d'aide sociale. Les conditions ouvrant droit au versement du RSA sont définies par la loi (CASF, art. L. 262-3 et s.). La loi de finances pour 2022 du 30 décembre 2021 (n°2021-1900), art. 43, et la loi n°2022-217 du 21 février 2022, art. 132, ont prévu, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation autorisant les départements à transférer la compétence en matière de gestion du RSA vers l'Etat.

Le département assure également la gestion de plusieurs services d'aide et d'action sociales.

En matière d'*aide à l'enfance*, le département a principalement la charge du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ainsi que du service de la protection maternelle et infantile (PMI), lequel relève du domaine médico-social. L'ASE comme la PMI sont des services départementaux non personnalisés.

Les missions de l'ASE sont définies à l'article L. 221-1 CASF. Ce service assure notamment des missions de prévention et de protection à l'endroit de mineurs « confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social » (CASF, art. L. 221-1 1^o). Le département assure en particulier l'accueil et l'hébergement des mineurs confiés au service (CASF, art. L. 221-2).

Les missions assurées par le service de la PMI sont définies dans le Code de la santé publique (art L. 2111-2 et L. 2112-1). Ce service assure notamment une action d'information et d'éducation sexuelle, la réalisation d'exams médicaux préventifs à destination des jeunes enfants, et des actions de prévention spécifiques à destination de groupes « vulnérables ». Il revient, en outre, au département d'accorder l'agrément des assistants familiaux ainsi que des assistants maternels. Le président du conseil départemental délivre également l'autorisation de

création, d'extension ou de transformation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé ou de droit public accueillant des enfants de moins de six ans, et en assure le contrôle (CSP, art. L. 2324-1).

En matière d'*adoption*, le président du conseil départemental a compétence pour délivrer l'agrément nécessaire à l'adoption des pupilles de la Nation (CASF, art. L. 225-2).

Le département est également compétent pour gérer le *Fonds d'aide aux jeunes* (FAJ), destiné à attribuer des aides aux jeunes en difficulté âgés de 18 à 25 ans, et qui ne peuvent, ce faisant, bénéficier du RSA (CASF, art. L. 263-3). Ce fonds est également destiné à leur apporter des secours temporaires de nature à faire face à des besoins urgents.

En matière d'*aide aux personnes âgées*, le département est compétent pour servir plusieurs prestations d'aide sociale. Le département a ainsi la charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), versée à toute personne âgée « qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental » (CASF, art. L. 232-1), dans les conditions prévues par la loi. Le département assure également la gestion de l'aide sociale à l'hébergement (ASH), versée en faveur de personnes âgées accueillies dans un établissement habilité à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale (CASF, art. L. 232-8 et L. 232-9).

En matière d'*aide aux personnes handicapées*, le département a également en charge le versement de la prestation de compensation du handicap (PCH), définie à l'article L. 245-1 CASF, et qui peut être affectée à différentes charges (besoins d'aides humaines et techniques, aménagement du logement et du véhicule, acquisition et entretien de produits liés au handicap, ...) prévues à l'art. L. 245-3 CASF. Dans cette matière, le département exerce aussi une tutelle sur la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), qui assure l'accompagnement des personnes handicapées et instruit les demandes de prestations d'aide sociale. Les missions de la MDPH sont définies à l'article L. 146-3 CASF. Enfin, comme il a été rappelé plus haut, le département demeure compétent pour assurer les transports scolaires en faveur des élèves handicapés (Code des transports, art. L.3111-1).

B) Solidarité territoriale

La compétence de chef de file du département en matière de solidarité territoriale trouve à se concrétiser à travers un certain nombre de compétences particulières. Les principales sont, d'après l'annexe 2 de l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 (NOR RDFB1520836N), les suivantes : établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural, contrat de ville, gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement, capacité d'intervention financière pour les solidarités territoriales sur des maitrises d'ouvrage des communes et de leurs groupements, à leur demande.

S'agissant de l'établissement du *programme d'aide à l'équipement rural*, le département exerce cette compétence sur le fondement de l'art. L. 3232-1 CGCT, et au vu des propositions que lui adressent les communes. Le département assure également un service d'*ingénierie territoriale* à destination des communes et des EPCI ne bénéficiant des moyens suffisants, suivant des conditions déterminées par convention (CGCT, art. L. 3232-1-1). Les compétences du département en matière d'aide à l'équipement rural peuvent être rapprochées de celles qu'il détient pour l'*aménagement foncier et forestier*. Le département est ainsi responsable des

procédures d'aménagement foncier rural (Code rural et de la pêche maritime, art. L. 121-1), ainsi que pour financer ou mettre en œuvre des projets d'aménagement, d'équipement et de surveillance des forêts (CGCT, art. L. 3232-5).

La compétence du département en matière de solidarité territoriale trouve également à se concrétiser dans le pouvoir que détient cette collectivité pour *subventionner*, à leur demande, *les projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, leurs groupements, les établissements publics* qui leur sont rattachés ou les sociétés dont ils détiennent une part du capital (CGCT, art. L. 1111-10 I). Le même texte prévoit que, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, le département puisse « contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ».

En matière d'*aide au logement*, le département a la responsabilité du fonds de solidarité pour le logement, tel que prévu à l'art. 6 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 (modifié par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art. 119). Le département élabore le règlement intérieur (loi n°90-449 du 31 mai 1990, art. 6-2) de ce fonds et en assure le financement (loi n°90-449 du 31 mai 1990, art. 6-3). Il lui revient également d'élaborer conjointement avec le préfet le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (CASF, art. L. 312-5-3). Il participe également, avec le préfet de département et les EPCI ayant adopté un programme local de l'habitat, à l'élaboration d'un plan départemental de l'habitat, dont le but est d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département (Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-10).

Participe également de la qualité de chef de file du département concernant la solidarité territoriale la compétence qu'il détient en matière d'*accessibilité des services au public*. Aux termes de la loi NOTRe du 7 août 2015, il revient en effet au département d'élaborer conjointement avec l'Etat un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (Loi n°95-115 du 4 février 1995, art. 26, tel que modifié par la loi n°2015-991 du 7 août 2015, art. 98). Depuis la loi 3DS du 21 février 2022, le département est aussi chargé d'élaborer un schéma départemental de la solidarité territoriale, qui « définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destinées à permettre, dans les domaines de compétence du département, un développement équilibré du territoire départemental afin de faciliter l'accès aux services et équipements de proximité » (CGCT, art. L. 3211-1-1).

Enfin, les départements sont compétents pour signer les *contrats de ville* créés par la loi n°2014-173 du 21 février 2014, art. 6, afin de mettre en œuvre la politique de la ville, conduite par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements.

C) La résorption de la précarité énergétique

La qualité de chef de file du département en matière de résorption de la précarité énergétique renvoie notamment aux compétences détenues par cette collectivité en matière d'aide au logement présentées ci-dessus.

De manière plus spécifique, le département est également l'autorité organisatrice de distribution d'électricité et du gaz, à condition toutefois que cette compétence fût exercée par lui à la date de publication de la loi n°2004-803 du 9 août 2004 (CGCT, art. L. 2224-31)

A l'image des autres collectivités territoriales, le département dispose du pouvoir d'aménager des installations en vue d'utiliser le pouvoir calorifique des résidus et des déchets collectés (Loi n°46-628 du 8 avril 1946, art. 8). De même, le département détient une compétence facultative pour mettre en œuvre des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie (CGCT, art. L.2224-34). De façon analogue à la région, les départements peuvent aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelable (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, art. 88)

2.2. Les compétences exclusives

A) Enseignement

Les compétences du département en matière d'enseignement intéressent principalement la gestion des collèges, et ce, depuis la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 qui a opéré un premier transfert de compétences. De manière analogue aux compétences de la région concernant les lycées, les départements ont la charge de la construction, de l'entretien et de l'équipement des collèges (Code de l'éducation, art. L. 213-2), et assurent le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services qui exercent leurs missions dans ces établissements (Code de l'éducation, art. L. 213-2-1). Le département assure les missions d'accueil, de restauration et d'hébergement ainsi que d'entretien général et technique dans les collèges dont il a la charge (Code de l'éducation, art. L. 312-2, al. 2).

Le conseil département est également compétent pour établir le programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges, et arrête à ce titre la localisation des établissements, leurs capacités d'accueil, et leur secteur de recrutement (Code de l'éducation, art. L. 213-1).

Sur le fondement de l'art. L. 442-9 du Code de l'éducation, le département participe également au financement des classes de collège sous contrat d'association des établissements d'enseignement privé du second degré.

B) Voirie

Le département est propriétaire du réseau routier départemental, et exerce plusieurs compétences relatives à sa gestion et à son fonctionnement. Le conseil départemental possède ainsi une compétence générale pour délibérer sur les questions relatives à la voirie départementale, dans les conditions prévues par le Code de la voirie routière (CGCT, art. L.3213-3).

Le département a la charge de l'entretien de ce réseau, ainsi que des routes nationales dites d'intérêt local (loi n°2004-809 du 13 août 2004, art. 10). La loi 3DS du 21 février 2022, art. 38, a également prévu une expérimentation autorisant le transfert par l'Etat dans le domaine public routier départemental d'autoroutes, routes ou portions de voies non concédées relevant du domaine public national, selon une liste établie par décret.

Le président du conseil départemental est compétent pour exercer la *police spéciale de la circulation* sur les routes départementales, à l'exception des sections en agglomération (CGCT, art. L. 3221-4).

C) Transports

Le département détient quelques compétences en matière d'*infrastructures de transports*.

En particulier, selon le Code des transports, art. L. 5314-2, le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche. Il est également compétent pour aménager et exploiter les ports maritimes qui lui sont transférés.

Le département est également compétent pour créer et gérer un aérodrome destiné à la circulation intérieure publique (Code des transports, art. L. 6311-2), sous réserve d'une autorisation délivrée par l'Etat (Code des transports, art. R. 6311-2). L'art. L. 6311-1 du Code des transports, tel que modifié par la loi NOTRe du 7 août 2015, art. 21, prévoit également la possibilité pour une collectivité territoriale de former une demande de transfert d'un aérodrome civil appartenant à l'Etat et qui n'est pas nécessaire à l'exercice des missions de l'Etat.

D) Environnement

Le département détient en premier lieu une compétence en matière de *protection et de mise en valeur des espaces naturels sensibles*. Ainsi, aux termes de l'article L. 113-8 du Code de l'urbanisme, le département est compétent pour « élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 101-2. ».

Cette politique de protection est financée par la part départementale de la taxe d'aménagement prévue aux articles 1635 quater A et suivants du Code général des impôts. Le Code de l'urbanisme, art. L. 331-3, prévoit les différents postes de dépenses auxquels peut être affectée cette part départementale de la taxe d'aménagement.

Pour la mise en œuvre de cette politique, le département peut créer des zones de préemption (Code de l'urbanisme, art. L. 113-14). La création de ces zones doit toutefois se faire avec l'accord de la commune si cette dernière est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU), ou de l'EPCI compétent dans cette matière. A défaut de PLU, la création des zones de préemption par le département est subordonnée à l'accord de l'Etat (Code de l'urbanisme, art. L. 215-1).

En matière d'*itinéraires de promenades et de randonnées*, le département est compétent pour élaborer un plan départemental (Code de l'environnement, art. L. 361-1), qui a pour objet d'assurer la continuité de ces itinéraires.

E) Lutte contre les incendies

La création d'un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sous la forme d'un établissement public est prévue dans chaque département par le Code général des collectivités territoriales, art. L. 1424-1. Les SDIS sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent également, avec les autres services et personnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à

l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours et aux soins d'urgence (CGCT, art. L. 1424-2).

Le département assume un rôle important dans l'organisation et le fonctionnement des SDIS. Le conseil d'administration de l'établissement public est présidé de droit par le président du conseil départemental (CGCT, art. L. 1424-27) et le nombre de sièges attribué au département au sein de ce conseil ne peut être inférieur aux trois cinquièmes du nombre total de sièges (CGCT, art. L. 1424-24).

Il peut être créé un service interdépartemental d'incendie et de secours par délibération concordante des conseils d'administration des SDIS concernés (CGCT, art. L. 1424-541).

2.3. Les compétences partagées

A) Culture

De manière analogue aux régions (cf. sous-section 3.2.1.3.A), les départements sont compétents pour la gestion des musées départementaux (Code du patrimoine, art. L.410-2), ainsi que des archives départementales (Code du patrimoine, art. L.216-2).

Outre les compétences (facultatives) communes aux différentes collectivités territoriales en matière d'organisation et de financement des bibliothèques (Code du patrimoine, art. L. 310-1), les départements détiennent une compétence obligatoire pour gérer les bibliothèques départementales de prêt (Code du patrimoine, art. L. 330-1), dont les missions sont définies à l'article L. 330-2 du Code du patrimoine.

A l'image des autres collectivités, le département dispose d'une compétence facultative pour organiser et financer des services archéologiques (Code du patrimoine, art. L. 522-8).

En matière d'enseignement public de la musique, de la danse, et de l'art dramatique, il revient au département d'élaborer un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique. Ce schéma a pour objet de définir les principes d'organisation des enseignements artistiques, en vue d'améliorer l'offre de formation et les conditions d'accès à l'enseignement, et par lequel le département fixe les conditions de sa participation au financement des établissements (Code de l'éducation, art. L. 216-2).

B) Tourisme

Le conseil départemental est chargé d'établir, en tant que de besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental, qui prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (Code du tourisme, art. L. 132-1). La politique départementale en matière de tourisme est préparée et mise en œuvre par un comité départemental du tourisme, créé à l'initiative du conseil départemental (Code du tourisme, art. L. 132-2).

C) Sport

Outre les dispositions communes à l'ensemble des collectivités en matière de sport (Code du sport, art. L. 113-1 à L. 113-4), le département reçoit une compétence propre pour favoriser le développement maîtrisé des sports de nature (Code du sport, art. L. 311-3). A cette fin, il est

chargé d'élaborer un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, qui inclut le plan départemental d'itinéraires de promenades et de randonnées (cf. sous-section 3.2.2.2 D).

D) Politique de la jeunesse

Les compétences dont les départements disposent en cette matière ne diffèrent pas de celles des régions. Se reporter, par suite, à la sous-section 3.2.1.3. D.

E) Réseaux de communication

Les compétences dont les départements disposent en cette matière ne diffèrent pas de celles des régions. Se reporter, par suite, à la sous-section 3.2.1.3. E.

F) Promotion des langues régionales

Les compétences dont les départements disposent en cette matière ne diffèrent pas de celles des régions. Se reporter, par suite, à la sous-section 3.2.1.3. F.

3. Les compétences du bloc communal

3.1. Les compétences de chef de file

L'article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoit que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré la compétence, est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales dans un certain nombre de matières. Celles-ci sont les suivantes : la mobilité durable ; l'organisation des services publics de proximité ; l'aménagement de l'espace ; le développement local.

A) Mobilité durable

La qualité de chef de file en matière de mobilité durable reconnue à la commune renvoie tout d'abord aux compétences qu'elle détient pour *améliorer et sauvegarder la qualité de l'air*, à travers le pouvoir de police de la circulation détenu par le maire (CGCT, art. L. 2213-1).

A ce titre, le maire est compétent pour interdire, par arrêté motivé, l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre notamment la qualité de l'air (CGCT, art. L. 2213-4).

Le pouvoir de police de la circulation détenu par le maire lui permet également de créer des « zones à faibles émissions mobilité » pour lutter contre la pollution atmosphérique dans les agglomérations et dans les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision (CGCT, art. L. 2213-4-1). L'instauration d'une telle zone est obligatoire lorsque les normes de qualité de l'air ne sont, au regard de critères définis par voie réglementaire, pas respectées de manière régulière sur le territoire de la commune. L'arrêté créant les zones à faibles émissions mobilité fixe les mesures de restriction de circulation applicables, détermine les catégories de véhicules concernés et précise les motifs légitimes pour lesquels des dérogations individuelles peuvent être accordées (CGCT, art. L. 2213-4-1 II).

Compétence intercommunale : Le pouvoir d'instaurer une zone à faibles émissions mobilité appartient également au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation (CGCT, art. L.2213-4-1).

Dans les conditions prévues à l'art. L. 1231-1 du Code des transports, les communes et leurs groupements sont les autorités organisatrices de la mobilité dans leur ressort territorial.

Il leur appartient, ce faisant, de *promouvoir des modes de déplacement qui répondent aux objectifs de la mobilité durable*. En particulier, les autorités organisatrices sont compétentes pour délivrer un label « auto-partage » aux véhicules affectés à cette activité, en déterminant à cet effet les caractéristiques techniques des véhicules au regard, notamment, des objectifs de réduction de la pollution et des gaz à effet de serre qu'elles déterminent et les conditions d'usage de ces véhicules auxquelles est subordonnée la délivrance du label. En outre, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, elles peuvent *créer un service public d'auto-partage* (Code des transports, art. L. 1231-14).

Les autorités organisatrices de la mobilité sont également compétentes pour établir un schéma de développement des aires de covoiturage destinées à faciliter la pratique du covoiturage. De même, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, elles peuvent *mettre à disposition du public des solutions de covoiturage* pour faciliter la mise en relation de conducteurs et de passagers (Code des transports, art. L. 1231-15).

Enfin, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les autorités organisatrices de la mobilité peuvent organiser un *service public de location de bicyclettes* (Code des transports, art. L.1231-16).

Suivant un même ordre d'idées, la commune, ou l'EPCI auquel la compétence est transférée, peut créer et entretenir des *infrastructures de charge* nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de navires à quai, en cas d'offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur leur territoire. (CGCT, art. L. 2224-37).

L'autorité organisatrice de la mobilité est, par ailleurs, compétente pour élaborer un plan de mobilité, qui régit l'organisation de la mobilité des personnes et du transport de marchandises (Code des transports, art. L. 1214-1). Dans une perspective de mobilité durable, ce plan vise à contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité.

B) Organisation des services publics de proximité

La qualité de chef de file des communes concernant l'organisation des services publics de proximité s'explique certainement par le fait qu'il s'agit de l'échelon territorial pertinent pour appréhender le problème de l'accessibilité des services au public. Elle se traduit par diverses compétences impliquant une coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, ou bien entre les collectivités entre elles.

En premier lieu, la loi 3DS du 21 février 2022 a réformé le système des maisons de services au public créé par la loi NOTRe du 7 août 2015, et créé des conventions « France Services », destinées à améliorer, pour tous les usagers, la qualité des services au public et leur accessibilité, en milieu rural et en milieu urbain (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, art. 27, modif. par la loi

n°2022-217, art. 160). Ces conventions peuvent être conclues aux niveaux départemental et infra-départemental entre l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ou concourant à la satisfaction des besoins de la population. La convention France Services définit l'offre de services proposée, qui peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés, ainsi que la nature des prestations fournies. La loi 3DS du 21 février 2022, art. 160, a également prévu que, dans le cadre de France Services, en cas d'inadaptation de l'offre privée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, dans leur domaine de compétence, définir des obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services sur leur territoire (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 27-2). Enfin, l'art. 27-1 de la loi n°200°-321 du 12 avril 2000 dispose que « pour maintenir la présence dans une commune d'un service public de proximité, la personne publique qui en a la charge peut, dans le respect des règles applicables, notamment, en matière de concurrence, de déontologie et de confidentialité, confier, par convention, l'exécution de ce service à une personne dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public ».

Pour renforcer la présence de services de proximité en milieu rural, la commune, à l'image des autres collectivités territoriales, dispose également de la compétence d'attribuer des aides pour l'installation et le maintien des professionnels de santé dans les zones sous-denses telles que définies par le directeur général de l'agence régionale de santé (CGCT, art. L. 1511-8).

La qualité de chef de file reconnue à la commune dans cette matière trouve également à se manifester dans ses interventions dans le domaine de l'*aide sociale*. Quoique celle-ci relève, pour l'essentiel, des attributions du département, les communes détiennent également un certain nombre de compétences.

Ainsi, il leur appartient d'assurer le service public de la petite enfance. En effet, aux termes de la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023, art. 17, les communes sont les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant, et détiennent, à ce titre, plusieurs compétences (CASF, art. L.214-1-3). Il revient notamment aux communes de plus de 10 000 habitants d'établir un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant (CASF, art. L. 214-2). Les communes disposent également d'une compétence facultative pour créer un relais petite enfance, défini comme un service de référence de l'accueil du jeune enfant pour les parents et les professionnels. (CASF, art. L.214-2-1). Les communes peuvent, enfin, gérer et financer des structures d'accueil des jeunes enfants (CASF, art. L. 214-1-1).

Au titre de l'aide et de l'action sociales, les communes de plus de 1 500 habitants sont également tenues de créer un centre communal d'action sociale (CCAS), tel que prévu à l'art. L. 123-4 CASF. Le CCAS a pour mission d'animer une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées, et participe à l'instruction des demandes d'aide sociale. Il assure, ce faisant, l'attribution de l'aide sociale facultative financée par les communes. Il peut également exercer les compétences confiées par le département à la commune (CASF, art. L. 123-5).

Compétence intercommunale : L'art. L. 123-4-1 CASF prévoit les conditions dans lesquelles un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) peut être créé à l'initiative d'un EPCI à fiscalité propre.

C) Aménagement de l'espace

La compétence de chef de file de la commune concernant l'aménagement de l'espace doit en premier lieu être rapprochée du rôle important qu'elle assume en matière d'urbanisme. La commune, ou, le cas échéant, le groupement auquel elle est partie, est en effet chargée d'adopter les principaux règlements en matière d'urbanisme. Aux termes de l'article L. 143-1 du Code de l'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est élaboré à l'initiative des établissements publics de coopération intercommunale ou des groupements de collectivités territoriales compétents. Composé d'un projet d'aménagement stratégique et d'un document d'orientation et d'objectifs, le schéma a pour objet de définir les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent (Code de l'urbanisme, art. L. 141-3). De même, l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) relève en principe de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, ou à défaut d'appartenir à un tel établissement public, à la commune elle-même (Code de l'urbanisme, art. L. 153-1). Le Code de l'urbanisme, art. L. 160-1 prévoit, enfin, que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme qui ne sont pas dotés d'un plan local d'urbanisme, peuvent élaborer une carte communale.

La compétence des communes et des EPCI en matière d'urbanisme rejoint sous certains aspects celle qu'ils possèdent en *matière de logement*. En premier lieu, il appartient à un EPCI d'établir le programme local de l'habitat (PLH) pour l'ensemble de ses communes membres (Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-1). Ce plan, auquel le PLU est tenu de se conformer, a pour objet de définir pour une durée de six ans, « les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. » (Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-1 II). A ce titre, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers. (CGCT, art. L. 2254-1). La mise en œuvre de cette compétence passe notamment par les aides au logement que les communes, à l'image des autres collectivités territoriales, sont compétentes pour attribuer, en complément ou indépendamment de celles de l'Etat (Code de la construction et de l'habitation, art. L. 312-2-1).

Bien que distincte des compétences en matière de logement, il est possible de rapprocher de celles-ci la compétence exclusive que détient la commune, ou le cas échéant, l'EPCI auquel cette compétence aurait été transférée, pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage (Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, art. 1^{er}).

D) Développement local

L'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 (NOR RDFB1520836N) observe que la compétence de chef de file reconnue à la commune en matière de développement local « recouvre principalement toute politique destinée à favoriser ou à maintenir les activités (comme) par exemple le commerce de proximité ou l'artisanat, compétences déjà assumées par les communes ou leurs groupements ». Il s'agit donc d'une compétence transversale, qui trouve

son prolongement dans les interventions des communes dans plusieurs autres domaines présentés ici.

De façon plus spécifique, on peut toutefois mentionner ici les compétences de la commune en matière d'aides à l'immobilier des entreprises. Sur le fondement de l'art. L. 1511-3 CGCT, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont en effet seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. Le même texte prévoit que ces aides prennent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. Il est prévu qu'une convention puisse être conclue avec la région, compétente en matière d'aide aux entreprises, afin de permettre à celle-ci de participer au financement des aides à l'immobilier (CGCT, art. L. 1511-3, al. 3). Il est également possible, suivant le même procédé, de déléguer au département la compétence d'octroi de tout ou partie des aides (CGCT, art. L. 1511-3, al. 4).

Il convient, enfin, de rappeler que la commune, sur le fondement de la clause générale de compétence dont elle dispose, peut prendre en charge toute activité répondant à un intérêt public local. Sous réserve de ne pas porter atteinte à la libre concurrence et à la liberté du commerce et de l'industrie, les communes peuvent notamment intervenir pour assumer une activité susceptible de favoriser le développement local. Ainsi, la création d'un bar-restaurant par une commune, dès lors que cette activité susceptible de « contribuer à l'animation de la vie locale », a été jugée légale par le Conseil d'Etat (CE, 25 juillet 1986, *Cne de Mercœur c/ M. Morand*, n°56334).

3.2. Les compétences exclusives

A) Enseignement

Les communes possèdent une compétence propre en matière d'enseignement primaire. Il appartient ainsi au conseil municipal d'assurer la création et l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département (CGCT, art. L. 2121-30). Le Code de l'éducation impose que chaque commune soit pourvue d'au moins une école élémentaire publique (art. L. 212-2). La commune est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement (Code de l'éducation, art. L. 212-4). La commune reçoit une dotation spéciale destinée au logement des instituteurs (Code de l'éducation, art. L. 212-6). Le conseil municipal est compétent pour établir le secteur de chaque école de la commune (Code de l'éducation, art. L. 212-7).

B) Santé

Le maire assure un rôle important en matière sanitaire à travers son pouvoir de police générale. La police municipale, définie à l'art. L. 2212-2 CGCT, et dont l'objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité, et la salubrité publiques, comprend notamment :

^{4°} L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

Le concours apporté par le maire, au titre de la police administrative générale, à l'intervention de la police spéciale en matière sanitaire qui relève notamment du ministre de la santé, a toutefois fait l'objet d'un strict encadrement par le juge administratif ces dernières années (cf. CE, ord., 17 avril 2020, *Cne de Sceaux*, n° 440057).

La commune – ou le cas échéant, l'EPCI qui en a reçu la compétence – a la responsabilité des services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé, placés sous l'autorité du maire, et chargés de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique relevant de celui-ci (CGCT, art. L. 1422-1).

C) Cimetières et pompes funèbres

La création et la gestion d'un cimetière constitue une compétence obligatoire de la commune, ainsi que d'un site cinéraire pour les communes de plus de 2000 habitants (CGCT, art. L. 2223-1). La création et l'agrandissement du cimetière relève du conseil municipal. Les communes et les EPCI sont également seuls compétents pour créer les crématoriums, qui peuvent être gérés en régie ou faire l'objet d'une délégation de service public (CGCT, art. L. 2223-40).

Il appartient au conseil municipal de fixer le capital à verser pour obtenir une concession (CGCT, art. L. 2223-15). Le conseil municipal exerce également un pouvoir de décision en matière de reprise des sépultures laissées en état d'abandon (CGCT, art. L. 2223-17).

Le service public des pompes funèbres est défini à l'art. L. 2223-19 CGCT. Il peut être assuré en régie ou bien être délégué. Le conseil municipal est compétent pour arrêter un règlement municipal des pompes funèbres, qui doit toutefois se conformer au règlement national établi par décret en Conseil d'Etat (CGCT, art. L. 2223-21).

Le maire détient un pouvoir de police spéciale en matière de funérailles et de lieux de sépulture (CGCT, art. L. 2213-7 à L. 2213-15), étant précisé que les lieux de sépulture autres que les cimetières sont également soumis à l'exercice de ce pouvoir (CGCT, art. L. 2213-10).

D) Environnement

Le maire, qui dispose du pouvoir de police en matière de circulation (CGCT, art. L.2213-4), peut interdire l'accès de certaines voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre notamment la qualité de l'air, la protection des espèces animales ou végétales, ou la protection des espaces naturels.

Les communes sont compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages (CGCT, art. L. 2224-13). Cette compétence peut toutefois être transférée aux EPCI, et l'est de droit en faveur des communautés de communes (CGCT, art. L. 5214-16).

La commune possède d'importantes compétences en matière de gestion de l'eau. Elles le sont, en premier lieu, s'agissant de la distribution d'eau potable (CGCT, art. L. 2224-7-1), ainsi que de l'assainissement des eaux usées (CGCT, art. L. 2224-8). La loi NOTRe du 7 août 2015 a

prévu le transfert de droit de ces compétences vers certains EPCI. La commune exerce également le service public de la gestion des eaux pluviales (CGCT, art. L. 2226-1). Elle est également compétente en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ce qui comprend les missions définies à l'art. L. 211-7 du Code de l'environnement.

Dans les conditions prévues par le CGCT, art. L. 2224-31, les communes et leurs groupements ont aussi les autorités organisatrices de distribution de l'électricité et du gaz. Ils peuvent aménager et exploiter des installations de production d'énergie de sources renouvelables, sous réserve d'une autorisation délivrée par le ministre de l'énergie (CGCT, art. L. 2224-32).

Les EPCI disposent quant à eux de plusieurs compétences propres en matière d'environnement. Il leur revient notamment d'adopter le plan climat-air-énergie territorial, prévu à l'art. L. 229-26 du Code de l'environnement. Ce plan a pour premier objet de définir les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter. Il leur revient également de réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie de réseau des consommateurs finals desservis en gaz, en chaleur ou en basse tension pour l'électricité et accompagner des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie sur leur territoire (CGCT, art. L. 2224-34).

E) Incendie et secours

La défense extérieure contre l'incendie constitue un service communal placé sous l'autorité du maire (titulaire du pouvoir de police spéciale dans ce domaine : CGCT, art. L. 2213-32), aux termes de l'art. L.2225-1 CGCT. L'objet de ce service est objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. Les communes sont ainsi compétentes pour créer, aménager et gérer des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours (CGCT, art. L.2225-2).

3.3. Les compétences partagées

A) Culture

Les communes détiennent des compétences analogues à celles des autres collectivités territoriales en matière de création et de gestion de bibliothèques, musées et archives.

En matière d'établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique, les communes et leurs groupements sont compétents pour organiser et financer les missions d'enseignement initial et d'éducation artistique de ces établissements (Code de l'éducation, art. L. 216-2).

Les communes détiennent également une compétence propre pour attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique, sous réserve qu'elles réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou fassent l'objet d'un classement art et essai (CGCT, art. L. 2251-4). Les communes et leurs groupements peuvent également subventionner des librairies dans les conditions prévues à l'art. L. 2251-5 CGCT.

B) Tourisme

Aux termes de l'art. L. 133-1 du Code du tourisme, le conseil municipal est compétent pour créer un office du tourisme, constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (Code du tourisme, art. L. 133-9), et chargé d'assurer l'accueil des touristes et la promotion touristique de la ville (Code du tourisme, art. L. 133-3). La compétence des communes en matière de création, d'aménagement et d'entretien de zones d'attractivité touristique, ainsi que celle en matière de promotion du tourisme, sont transférées de plein droit aux EPCI mentionnés à l'art. L. 134-1 du Code du tourisme.

C) Sport

Outre les compétences communes aux différentes collectivités territoriales mentionnées supra, les communes et leurs groupements sont compétents pour établir un plan sportif local afin de formaliser et d'ordonner les orientations et actions visant à la promotion et au développement de la pratique des activités physiques et sportives sur leur territoire (Code du sport, art. L. 113-4).

D) Politique de la jeunesse

Les compétences d'attribution dont les communes disposent en cette matière ne diffèrent guère de celles des autres collectivités territoriales. Se reporter, par suite, à la sous-section 3.2.1.3. D.

E) Réseaux de communication

Les compétences d'attribution dont les communes disposent en cette matière ne diffèrent guère de celles des autres collectivités territoriales. Se reporter, par suite, à la sous-section 3.2.1.3. E.

F) Promotion des langues régionales

Les compétences d'attribution dont les communes disposent en cette matière ne diffèrent guère de celles des autres collectivités territoriales. Se reporter, par suite, à la sous-section 3.2.1.3. F.

BIODIVERSITÉ - COMPÉTENCES - FRANCE

Introduction

La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 a constitué une étape importante de la constitutionnalisation du droit de l'environnement en France. Cette révision a en effet permis d'intégrer la Charte de l'environnement au sein du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, lui conférant même valeur juridique que la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et que le Préambule de la Constitution de 1946. La Charte de l'environnement consacre plusieurs droits et devoirs relatifs à l'environnement, en particulier le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, garanti par l'article 1^{er} de ce texte, ou encore le devoir pour toute personne de contribuer à la réparation des dommages à l'environnement, prévu par l'article 4. Disposition importante de la Charte, l'article 6 dispose que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Plusieurs dispositions de la Charte renvoient toutefois à la loi pour déterminer les conditions et les limites de leur mise en œuvre. Le rôle éminent dévolu au législateur pour la protection de l'environnement se trouve confirmé par l'article 34 de la Constitution, qui, depuis la révision constitutionnelle de 2005, dispose qu'il revient à la loi de déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement.

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les dispositions de la Charte de l'environnement ne représentent toutefois qu'une contrainte d'intensité limitée pour le législateur, dès lors qu'elles doivent être conciliées avec le respect d'autres principes de valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a ainsi consacré la protection de l'environnement comme objectif de valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*). Cependant, comme le remarque la doctrine, cet objectif peut avoir tendance à « être sacrifié sur l'autel de la conciliation¹⁶ ». Parmi les décisions importantes rendues ces dernières années, il convient de mentionner la décision QPC rendue par le Conseil Constitutionnel le 27 octobre 2023, qui juge, au regard de l'article 1^{er} de la Charte et du septième alinéa de son préambule, que le législateur « doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard¹⁷ ». Toutefois, la portée de cette obligation se limite à proscrire les mesures « susceptibles de porter une atteinte grave et durable à l'environnement ».

Au regard de la place éminente occupée par la loi dans cette matière, la protection de l'environnement constitue une matière au sein de laquelle les compétences apparaissent relativement centralisées. Comme il sera exposé de façons plus détaillée, une part importante du pouvoir décisionnel demeure concentrée entre les mains du gouvernement – et notamment du ministre chargé de la protection de l'environnement –, alors que les préfets de région et de département occupent un rôle majeur dans l'application et la coordination des politiques environnementales au sein des territoires. Par ailleurs, pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques, l'Etat s'appuie sur différentes agences, le plus souvent constituées sous la forme d'établissements publics. Parmi les principales, il convient de citer l'Office français de la biodiversité (OFB), né en 2020 de la fusion entre l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvages. Bénéficiant de compétences étendues, qui incluent notamment le soutien technique à l'élaboration de la planification environnementale ainsi que l'exercice de pouvoirs de police, l'OFB « contribue, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins, à la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité ainsi qu'à la gestion équilibrée et durable de l'eau en coordination avec la politique nationale

¹⁶ M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, Paris : Dalloz, « Cours », 2024, p. 152.

¹⁷ Conseil constitutionnel, 27 octobre 2023, n°2023-1066 QPC, *Association Meuse nature environnement et autres*

de lutte contre le réchauffement climatique. » (Code de l'environnement, art. L. 131-9). Afin de renforcer la coopération territoriale entre les acteurs concernés, des Agences régionales de la biodiversité (ARB) peuvent être instituées sur la base de conventions conclues l'OFB et les régions (Code de l'environnement, art. L. 131-9 III).

Parmi les autres agences étatiques qui jouent un rôle important en matière d'environnement, il convient encore de citer les agences de l'eau, qui assument des missions de gestion et de mise en œuvre des instruments de planification de la gestion de l'eau à l'échelle des différents bassins hydrographiques. Pour l'accomplissement de ses missions, chaque agence de l'eau définit un programme pluriannuel d'actions, dans le cadre duquel il lui revient d'apporter directement ou indirectement des concours financiers aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, des milieux aquatiques, du milieu marin ou de la biodiversité (Code de l'environnement art. L. 213-9-2). Pour ce qui est des bois et forêts, la mise en œuvre du régime forestier relève de la compétence de l'Office national des forêts (ONF), qui revêt lui aussi la forme d'un établissement public de l'Etat, et dont les missions se trouvent définies dans le Code forestier (art. L. 221-1 à L. 224-2).

Il convient, enfin, de mentionner l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dont les missions se trouvent largement définies par le législateur. Cette agence exerce ainsi des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans des domaines tels que la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, la prévention de la production et la gestion des déchets, le développement des technologies propres et économes, la lutte contre les nuisances sonores, la lutte contre le réchauffement climatique (Code de l'environnement art. L. 131-3).

Les collectivités territoriales ne sont toutefois pas exclues de la mise en œuvre des politiques de développement durable du territoire et de protection de la biodiversité. En premier lieu, elles reçoivent des compétences de planification, en particulier s'agissant des régions, dont le rôle de chef de file en matière de protection de la biodiversité a été confirmé par la loi NOTRe du 7 août 2015. Il revient ainsi au conseil régional d'adopter différents instruments qui permettent de fixer les objectifs environnementaux et d'orienter l'action à mener par les différentes collectivités dans ce domaine. Les collectivités territoriales reçoivent également des compétences de gestion, qui seront détaillées dans les paragraphes qui suivent. Le domaine de la gestion de l'eau, en particulier, attribue un rôle prépondérant en faveur des acteurs locaux, dans une logique prédominante de concertation.

Il s'agira ainsi de s'intéresser à la répartition des compétences pour l'élaboration de la politique de développement durable du territoire (I), avant de considérer les différents instruments conçus pour la protection de la biodiversité (II), et de s'intéresser à la façon dont l'Etat et les collectivités concourent à la gestion des ressources naturelles (III).

I/ Politique de développement durable du territoire

1) Stratégies nationales en matière d'environnement

Définition et étendue de la matière : Il revient à l'Etat d'élaborer différentes stratégies nationales transversales, ayant pour objet d'orienter les actions à mener dans les domaines concernés. Il s'agit d'instruments permettant de fixer les objectifs à atteindre en matière d'environnement, qui ne sont toutefois pas opposables juridiquement.

Parmi les principaux instruments prévus par la loi, il convient tout d'abord de citer la stratégie nationale pour la biodiversité, qui a pour finalité d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité (Code de l'environnement, art. L. 110-3), laquelle se trouve définie comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein

des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants. » (Code de l'environnement, art. L. 110-1).

Au titre des principes généraux régissant ce droit, le Code de l'environnement prévoit également l'élaboration d'une stratégie nationale des aires protégées, ayant pour ambition de couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française (Code de l'environnement, art. L. 110-4). Cette stratégie vise à la protection de l'environnement et des paysages, à la préservation et la reconquête de la biodiversité, à la prévention et à l'atténuation des effets du dérèglement climatique ainsi qu'à la valorisation du patrimoine naturel et culturel des territoires.

Différents instruments de planification sectoriels sont également présentés dans cette étude, à l'endroit retenu le plus pertinent.

Principaux textes législatifs

- L'institution d'une stratégie nationale de la biodiversité est prévue par l'article 6 de la convention de Nairobi sur la diversité biologique adoptée le 22 mai 1992, ratifiée par la France en 1994.
- La loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité* a formalisé au sein du Code de l'environnement l'obligation pour l'Etat d'élaborer et mettre en œuvre cette stratégie.
- La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* a prescrit l'élaboration par l'Etat d'une stratégie nationale des aires protégées.
- Le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 définit la notion de protection forte dans le cadre de l'application de la stratégie nationale des aires protégées.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 110-3 et L. 110-4.

Distribution des compétences

L'article L. 110-3 du Code de l'environnement prévoit que la stratégie nationale pour la biodiversité est élaborée par l'**Etat** en concertation avec des représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, d'acteurs socio-économiques, notamment des petites et moyennes entreprises, et d'organisations de protection de l'environnement, notamment d'associations de naturalistes, ainsi qu'avec des membres de la communauté scientifique.

Exercice de la compétence :

Stratégie nationale biodiversité 2030

L'article L. 110-4 du Code de l'environnement prévoit qu'il revient à l'**Etat** d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie nationale des aires protégées sur la base des données scientifiques disponibles et en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des autres parties prenantes.

Exercice de la compétence :

Stratégie nationale pour les aires protégées 2030

2) Stratégie régionale pour la biodiversité

Définition et étendue de la matière : Il revient aux régions, en leur qualité de chef de file en matière de biodiversité, d'élaborer une stratégie régionale pour la biodiversité, qui poursuit les mêmes objectifs que la stratégie nationale du même nom, et tient compte des orientations définies par celle-ci.

Principaux textes législatifs

- La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité* a rendu obligatoire l'institution des stratégies régionales pour la biodiversité.
- La loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 *portant création de l'Office français de la biodiversité* a prévu l'intervention de l'Office français pour la biodiversité au soutien de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette stratégie.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 110-3.

Distribution des compétences

La stratégie régionale pour la biodiversité relève de la compétence des **régions**. L'élaboration de cette stratégie intervient en concertation avec l'Etat et les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi qu'avec les acteurs sociaux-économiques, les associations de protection de l'environnement, et les membres de la communauté scientifique.

L'article L. 110-3 du Code de l'environnement prévoit que l'**Office français pour la biodiversité** intervient apporte son soutien aux régions pour l'élaboration de cette stratégie et le suivi de sa mise en œuvre.

L'article L. 371-3 du même Code dispose qu'un **comité régional de la biodiversité**, créé dans chaque région, est associé à l'élaboration et au suivi de la stratégie régionale pour la biodiversité. Cet organisme présente « une représentation équilibrée par collège des différentes parties prenantes, et comprend notamment des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales concernées, des représentants des parcs naturels régionaux de la région, des organismes socio-professionnels intéressés, des propriétaires et des usagers de la nature, des associations, œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d'espaces naturels, ainsi que des scientifiques ou représentants d'organismes de recherche.

Exercice de la compétence :

- **Région AURA** :
 - Plan régional d'actions en faveur de la biodiversité (2023-2028)
- **Région PACA** :
 - Stratégie régionale pour la biodiversité (2025-2030)
 - SRB 2025-2030, Plan d'action

3) Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Définition et étendue de la matière : Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires constitue le principal instrument dont dispose la région afin de planifier la mise en œuvre des politiques qui intéressent l'aménagement du territoire. L'objet du SRADDET est défini par l'article L. 4251-1 CGCT. Le schéma « fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de développement logistique et industriel, notamment en matière de localisation préférentielle, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif

de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional. ».

Le même texte prévoit que le schéma peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma. Dans ce cas, le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation (c'est le cas, par exemple, du schéma régional de cohérence écologique, ou du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, qui constituaient auparavant des instruments autonomes). Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents.

Il revient encore au SRADDET, aux termes de l'article L. 371-3 du Code de l'environnement, de définir les enjeux régionaux en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques (cf. trame verte et bleue, *infra*).

Le SRADDET s'impose à la plupart des documents de planification à l'échelle locale dans un rapport de compatibilité.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (loi NOTRe) a institué l'obligation pour les régions d'élaborer et mettre en œuvre le SRADDET.
- Les dispositions issues de ce texte ont ultérieurement été modifiées par la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019, l'ordonnance n°2020-920 du 29 juillet 2020 et la loi n°2021-1104 du 22 août 2021, qui institue notamment des objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.
- Le cadre réglementaire relatif à l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET est issu du décret n°2016-1071 du 3 août 2016, ultérieurement modifié par le décret n° 2020-801 du 29 juin 2020, le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 et le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023.

Dispositions codifiées : Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 4251-1 à L. 4251-11 ; art. R. 4251-1 à R. 4251-17.

Distribution des compétences

L'adoption du schéma appartient au **conseil régional**. L'adoption doit être précédée d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique prévue par l'article L. 1111-9-1 CGCT en vue de l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales.

Le schéma adopté doit être transmis par le président du conseil régional au **préfet de région**, qui dispose d'un délai de trois mois pour l'approuver ou pour notifier à la région les modifications à y apporter (CGCT, art. R. 4251-16).

Exercice de la compétence :

- **Région AURA** :
 - SRADDET (version simplifiée)
 - Annexe biodiversité
- **Région PACA** :
 - L'intégralité des documents relatifs au SRADDET, dont la modification a été approuvée par arrêté du préfet de région en date du 3 juillet 2025, est consultable via le lien suivant :
<https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/sraddet-avenir-de-nos-territoires/le-schema-regional-en-vigueur/le-schema-lintegralite-des-documents>

II/ Parcs et biodiversité

1) Parcs nationaux

Définition et étendue de la matière : Selon le Code de l'environnement, art. L. 331-1, al. 1^{er}, les parcs nationaux sont créés « à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution ». Le parc national se compose de deux zones bien distinctes. Il comprend ainsi « un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger », et « une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. » (Code de l'environnement, art. L. 331-1, al. 2). La création d'un parc national s'articule autour de l'élaboration de la charte du parc, laquelle « définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants » (Code de l'environnement, art. L. 331-3).¹⁸

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n°60-708 du 22 juillet 1960 *relative à la création de parcs nationaux* a posé les fondements du régime des parcs nationaux.
- La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 *relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux* a opéré une sensible refonte de cette matière, complétée ultérieurement par les dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*.
- Le décret n°2006-943 du 28 juillet 2006 *relatif aux établissements publics des parcs nationaux et modifiant le Code de l'environnement* constitue la base du cadre réglementaire applicable aux parcs nationaux. Ce texte a ensuite été complété par le décret n°2011-1030 du 29 août 2011 *relatif aux chartes des parcs nationaux*, le décret n° 2011-2020 du 29 décembre 2011 *relatif aux parcs nationaux* et le décret n° 2017-244 du 27 février 2017 *portant diverses dispositions relatives aux parcs nationaux et aux réserves naturelles*.
- L'arrêté du 23 février 2007 *arrêtant les principes fondamentaux applicables aux chartes des parcs nationaux*. NOR : DEVN0750092A

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 331-1 à L. 331-28 ; art. R. 331-1 à R. 331-85.

Distribution des compétences

a) Création du parc national

La création d'un parc national relève formellement du **pouvoir réglementaire national**, par décret en Conseil d'Etat (Code de l'environnement, art. L. 331-2), qui revêt un caractère réglementaire. La procédure de création, relativement complexe, est prévue à l'article L. 331-7 du Code de l'environnement, qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat. Il revient en particulier à un groupement d'intérêt public constitué aux fins de la création du parc national d'élaborer le projet de charte. Les **différentes collectivités territoriales sont consultées** lors de l'élaboration du projet. Seules les communes ont toutefois vocation à adhérer à la charte du parc national, bien que les présidents des

¹⁸ S. Jolivet, « Typologie des procédures de protection des espaces naturels », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4530, novembre 2023 ; Ph. Yolka, « Protection de la montagne », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3480, février 2025 ; I. Michallet, « Parcs nationaux », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3500, janvier 2020 ;

conseils régionaux et généraux soient membres de droit du conseil d'administration du parc national (Code de l'environnement, art. L. 331-8), au sein duquel les acteurs locaux s'avèrent majoritaires. Il revient au préfet de région de soumettre aux communes concernées la charte approuvée ; les **conseils municipaux disposent alors d'un délai de quatre mois pour délibérer sur l'adhésion** à la charte du parc national (Code de l'environnement, art. L. 331-2). L'adhésion à la charte emporte application du régime de protection prévu.

b) Gestion du parc national

La gestion et l'aménagement du parc national est assurée par un **établissement public national à caractère administratif** (Code de l'environnement, art. L. 331-8). C'est à cet établissement public qu'il revient donc de mettre en œuvre la mission de protection de l'environnement qui figure parmi les finalités inhérentes à la création d'un parc national.

2) Parc naturels régionaux

Définition et étendue de la matière : Le Code de l'environnement, art. L. 333-1, prévoit qu'un parc naturel régional « peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier. ». Les parcs naturels régionaux reçoivent une définition essentiellement finaliste. Ainsi, le même texte prévoit-il que les parcs naturels régionaux « concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. A cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel » (Code de l'environnement, art. L. 333-1).¹⁹

Principaux textes législatifs et réglementaires :

- Le décret n°67-158 du 1^{er} mars 1967 est à l'origine de la création des parcs naturels régionaux.
- La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 a conféré une base législative à cet instrument.
- Le décret n°94-765 du 1^{er} septembre 1994 a défini les grandes lignes du régime juridique actuellement applicable aux parcs naturels régionaux.
- La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux opère une refonte de cette matière, complétée par les dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- Le cadre réglementaire a quant à lui été modifié par le décret n° 2007-673 du 2 mai 2007 *portant diverses dispositions relatives aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux*, le décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012 *relatif aux parcs naturels régionaux et portant diverses dispositions relatives aux parcs naturels marins et aux réserves naturelles*, et le décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 *relatif aux parcs naturels régionaux*.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 333-1 à L. 333-4 ; art. R. 333-1 à R. 333-16.

Distribution des compétences

a) Création du parc

Il revient à la **région** d'initier la procédure de création du parc naturel régional, par une délibération qui prescrit l'élaboration de la charte du parc (Code de l'environnement, art. L. 333-1-I). Les collectivités territoriales concernées, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale sont

¹⁹ J-M. Février, « Parcs naturels régionaux », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3510, octobre 2017.

consultés pendant l'élaboration du projet de charte, qui leur est ensuite transmis pour approbation. La décision d'approbation prise par une collectivité territoriale emporte demande d'adhésion au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc (Code de l'environnement, art. L. 333-1 IV). Le périmètre du parc naturel régional ne peut toutefois inclure le territoire d'une commune classé en cœur d'un parc national ou pour lequel cette commune a, ou conserve, vocation à adhérer à la charte du parc national (Code de l'environnement, art. R. 333-5-1).

La **décision de classement**, pour une durée de quinze ans, est prise par **décret du Premier ministre** (Code de l'environnement, art. L. 333-1 IV). Aux termes de l'art. R. 333-4 du Code de l'environnement, le décret portant classement en parc naturel régional est fondé sur les critères suivants :

1° La qualité et l'identité du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages représentant pour la ou les régions concernées un ensemble remarquable mais fragile et menacé, et comportant un intérêt reconnu au niveau national ;

2° La cohérence et la pertinence des limites du territoire au regard de ce patrimoine et de ces paysages en tenant compte des éléments pouvant déprécier leur qualité et leur valeur ainsi que des dispositifs de protection et de mise en valeur existants ou projetés ;

3° La qualité du projet de charte, notamment de son projet de développement fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages ;

4° La détermination des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet ;

5° La capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional à conduire le projet de façon cohérente.

b) Gestion du parc

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 rend obligatoire le recours à un **syndicat mixte pour la gestion et l'aménagement du parc naturel régional**, à qui il revient donc de mettre en œuvre la charte du parc (Code de l'environnement, art. R. 333-2). Les missions du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc sont détaillées à l'art. R. 333-14 du Code de l'environnement.

3) Réserves naturelles

Définition et étendue de la matière : L'article L. 332-1-I du Code de l'environnement prévoit que « Des parties du territoire terrestre ou maritime d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. ». L'article L. 332-1-II énumère la liste des critères à prendre en considération pour la création d'une réserve naturelle, à savoir :

1° La préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables ;

2° La reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats ;

3° La conservation des jardins botaniques et arboretums constituant des réserves d'espèces végétales en voie de disparition, rares ou remarquables ;

4° La préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ;

5° La préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage ;

6° Les études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines ;

7° La préservation des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activités humaines.

On distingue notamment les réserves naturelles *nationales* et les réserves naturelles *régionales*. Les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse sont soumises à un régime juridique particulier. L'article L. 332-2 du Code de l'environnement dispose que les réserves nationales peuvent être créées notamment pour la « mise en œuvre d'une réglementation européenne ou d'une obligation résultant d'une convention internationale », à l'image, par exemple, de la protection des sites Natura 2000.²⁰

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n°2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* constitue le principal texte ayant contribué à définir le régime juridique des réserves naturelles, introduisant notamment la distinction entre réserves nationales et réserves régionales.
- L'ordonnance n°2012-9 du 5 janvier 2012 *relative aux réserves naturelles* a tenté de simplifier le régime juridique des réserves régionales, et de rapprocher les statuts des différentes réserves naturelles.
- La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité* a ratifié la précédente ordonnance.
- Le décret n°2017-244 du 27 février 2017 *portant diverses dispositions relatives aux parcs nationaux et aux réserves naturelles*, pris en application de la loi du 8 août 2016, a notamment modifié les procédures de classement en réserve naturelle.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 332-1 à L. 332-27 ; art. R. 332-1 à R. 332-81.

Distribution des compétences

a) Création de la réserve naturelle

S'agissant des réserves nationales, le classement relève toujours du **pouvoir réglementaire national**. L'initiative de la procédure de classement relève de la libre initiative des personnes privées comme des personnes publiques ; la prise en considération du projet suppose cependant que le ministre chargé de la protection de la nature prenne une décision en ce sens. Le projet doit alors faire l'objet d'une consultation locale ; si l'accord de l'ensemble des propriétaires concernés est obtenu, le classement peut être pris par décret simple. A défaut, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire (Code de l'environnement, art. R. 332-10).

S'agissant des réserves régionales, l'initiative appartient **soit à la région soit aux propriétaires**. Le projet est soumis à consultation du public ; si la région est à l'initiative du projet, elle est tenue de consulter les différentes collectivités territoriales intéressées. Si le projet obtient l'accord exprès de l'ensemble des propriétaires, le classement peut être décidé par délibération du **conseil régional**. A défaut, le projet doit être soumis à enquête publique, et le classement ne peut alors intervenir que par **décret en Conseil d'Etat** (Code de l'environnement, art. L. 332-2-1).

b) Pouvoir d'autorisation

L'art. L.332-9 du Code de l'environnement prévoit que « les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect ». Des dérogations sont toutefois possibles. Le **conseil régional** est compétent pour délivrer une autorisation spéciale en ce sens concernant les réserves régionales, alors que cette compétence appartient au **représentant de l'Etat** et au **ministre chargé de la protection de la nature** s'agissant des réserves nationales.

²⁰ Ch. Cans, « Réserves naturelles », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3520, octobre 2019.

c) Création d'un périmètre de protection

Il est possible d'instituer un périmètre de protection autour des réserves naturelles soumettre à un régime particulier ou interdire toute action susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à l'état ou l'aspect de la réserve naturelle (Code de l'environnement, art. L. 332-17). La compétence pour instituer le périmètre de protection appartient au **conseil régional** pour les réserves naturelles régionales, et au **représentant de l'Etat** pour les réserves nationales (Code de l'environnement, art. L. 332-16).

4) Protection des continuités écologiques (trame verte et bleue)

Définition et étendue de la matière : L'article L. 371-1 du Code de l'environnement dispose que « la trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural ainsi que la gestion de la lumière artificielle la nuit. ». Les différentes missions auxquelles concourent les trames verte et bleue sont énumérées comme suit par ce même texte :

1° Diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces et prendre en compte leur déplacement dans le contexte du changement climatique ;

2° Identifier, préserver et relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques ;

3° Mettre en œuvre les objectifs visés au IV de l'article L. 212-1 et préserver les zones humides visées aux 2° et 3° du III du présent article ;

4° Prendre en compte la biologie des espèces sauvages ;

5° Faciliter les échanges génétiques nécessaires à la survie des espèces de la faune et de la flore sauvages ;

6° Améliorer la qualité et la diversité des paysages.

La trame verte comprend tout ou partie des espaces protégés par le livre III du Code de l'environnement (parcs et réserves naturels, zones littorales, sites inscrits et classés, ...) ainsi que les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité. Elle inclut en outre les corridors écologiques constitués des espaces naturels ou semi-naturels ainsi que des formations végétales linéaires ou ponctuelles, permettant de relier les espaces mentionnés précédemment. La trame verte inclut enfin les couvertures végétales permanentes le long des cours d'eau.

La trame bleue se compose des cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité, et notamment ceux classés au titre de l'article L. 214-17 du Code de l'environnement, ainsi que les zones humides d'intérêt environnemental particulier (cf. *infra*).

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement a institué* les trames vertes et bleues destinées à assurer la protection des continuités écologiques.
- Le cadre législatif a ensuite été modifié par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité*, puis par la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 *visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée*.
- Le cadre réglementaire est principalement issu du décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012 *relatif à la trame verte et bleue*, complété ultérieurement par le décret n° 2016-1071 du 3 août 2016 *relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires*.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 371-1 à L. 371-6 ; art. R. 371-16 à R. 371-35.

Distribution des compétences

Au niveau national, l'**Etat** est compétent pour adopter par décret en conseil d'Etat un document cadre intitulé Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, à l'élaboration et au suivi duquel concourt notamment le Comité national de la biodiversité, tel que prévu par l'article L. 134-1 du Code de l'environnement. Aux termes du Code de l'environnement, article L. 371-2, ce document comprend :

« a) Une présentation des choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ;

b) Un guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques. Il comporte un volet relatif à l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique ou du document régional fixant les orientations et mesures de préservation et de restauration de la biodiversité qui en tient lieu ou s'y substitue. »

Exercice de la compétence :

- Décret n° 2019-1400 du 17 décembre 2019 adaptant les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

Au niveau régional, le SRADDET, mentionné plus haut, et dont l'adoption relève du **conseil régional**, définit les enjeux régionaux en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, en association avec le comité prévu au I et en prenant en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (Code de l'environnement, art. L. 371-3).

5) Forêts de protection

Définition et étendue de la matière : Le Code forestier, art. L. 141-1, définit ainsi les espaces pouvant être classés comme forêts de protection :

« 1° Les bois et forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables ;

2° Les bois et forêts situés à la périphérie des grandes agglomérations ;

3° Les bois et forêts situés dans les zones où leur maintien s'impose soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population. »

Le classement en forêt de protection entraîne l'application d'un régime spécial, qui interdit notamment tout changement d'affectation ou mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi du 28 avril 1922 *relative aux forêts de protection* crée cette catégorie en vue de soumettre les espaces classés à un régime forestier spécial.
- La loi n°76-629 du 10 juillet 1976 *relative à la protection de la nature* définit le régime juridique des forêts de protection.
- La loi n°2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* assouplit le régime de protection des espaces classés, en y autorisant la réalisation de travaux de recherche et de captage d'eau.

- La possibilité de réaliser fouilles et travaux sur les espaces boisés, et l'assouplissement consécutif du régime de protection dont ils bénéficient, ont par la suite été accentués par le décret n°2006-1230 du 2 octobre 2006 et le décret n°2018-254 du 6 avril 2018.
- Le décret n°2023-1402 du 29 décembre 2023 simplifie quant à lui la procédure de déclassement.

Dispositions codifiées : Code forestier, art. L. 141-1 à L. 141-7 ; art. R. 141-1 à R. 141-42.

Distribution des compétences

Il appartient au **préfet** de faire établir un projet de classement, mis en œuvre par le directeur départemental de l'agriculture et l'Office national des forêts (ONF). Ce projet est soumis à enquête publique, les communes intéressées devant être obligatoirement consultées.

Le classement intervient par **décret en conseil d'Etat**.

Depuis le décret du 29 décembre 2023, la décision de déclassement appartient au **ministre chargé des forêts**, et peut intervenir si elle remplit les trois conditions suivantes (Code forestier, art. R. 141-9) :

« 1° Elle a pour seul objet le retrait de certaines parcelles ou parties de parcelles du périmètre de la forêt de protection ;

2° Elle n'aboutit pas à ce que les retraits cumulés de parcelles ou parties de parcelles effectués par arrêté depuis le dernier décret fixant ou modifiant ce périmètre excèdent 2 % de la superficie classée en application de ce décret, dans la limite de 100 hectares au total ;

3° Elle ne compromet pas les enjeux qui ont motivé le classement. »

6) Protection des habitats d'espèce, des biotopes et zones prioritaires pour la biodiversité

Définition et étendue de la matière : Selon l'art. R. 411-15 I du Code de l'environnement, la notion de biotope est définie comme « l'habitat nécessaire à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie de spécimens d'une espèce » figurant sur l'une des listes des espèces protégées prévues par l'art. L. 411-1 du Code de l'environnement. Les arrêtés de biotopes constituent ainsi un instrument de protection complémentaire aux arrêtés de protection des espèces, et ne peut intervenir qu'à cette même fin, et non pas pour protéger le milieu naturel lui-même. Les espaces susceptibles de faire l'objet d'un arrêté de biotope sont définis à l'art. R. 411-15 du Code de l'environnement de la façon suivante :

« 1° Mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses, récifs coralliens, mangroves, ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme ;

2° Bâtiments, ouvrages, mines et carrières dans les conditions définies ci-après, ou tous autres sites bâtis ou artificiels, à l'exception des habitations et des bâtiments à usage professionnel. »

Les zones prioritaires pour la biodiversité sont de création plus récente, et ont vocation à constituer un instrument complémentaire de dernier recours. Relevant de la compétence du préfet, elles ont vocation à être créées lorsque l'évolution des habitats d'une espèce protégée est « de nature à compromettre le maintien dans un état de conservation favorable d'une population de cette espèce » (Code de l'environnement, art. L. 411-2 II).

Les mesures de protection des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages sont quant à elles un moyen de protéger directement les habitats eux-mêmes, sans référence à la notion d'espèce protégée²¹.

Principaux textes législatifs et réglementaires :

- Le décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 a créé les arrêtés de protection des biotopes.

²¹ S. Jolivet, « Environnement et ressources naturelles. Protection des biotopes, habitats d'espèces et habitats naturels », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3810, mis à jour janvier 2025.

- La directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992 (Directive Habitats) créé l'obligation pour les Etats d'assurer la protection des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages.
- La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a institué l'interdiction de destruction, d'altération ou de dégradation des habitats naturels lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient leur conservation, tout en renvoyant à un décret pour la détermination des conditions suivant lesquelles la liste limitative des habitats naturels devait être fixée.
- Le décret n°2015-1287 du 28 décembre 2015 relatif à la protection des sites d'intérêt écologique et le décret n°2018-1180 du 19 décembre 2018 relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels ont élargi le champ d'application des arrêtés de biotopes.
- La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité* a créé les zones prioritaires pour la biodiversité.
- Le décret n°2018-1180 du 19 décembre 2018 a institué les mesures de protection des habitats naturels.

Dispositions codifiées :

- *Arrêtés de biotope :*

Code de l'environnement, art. L. 411-1 ; art. R. 411-15 à R. 411-17.

- *Zones prioritaires pour la biodiversité :*

Code de l'environnement, art. L. 411-2 II ; art. R. 411-17-3 à R. 411-17-6.

- *Mesures de protection des habitats naturels :*

Code de l'environnement, art. L. 411-1 3° ; art. R. 411-17-7 à R. 411-17-8.

Distribution des compétences

a) Arrêtés de biotope

La compétence pour prendre des arrêtés de protection de biotope appartient à l'**Etat**. La compétence varie toutefois en fonction de la portée de l'arrêté. Si le **ministre chargé de la protection de la nature** est compétent pour ce faire lorsque l'arrêté de protection porte sur l'ensemble du territoire national et sans limitation de durée, la compétence relève exclusivement du **préfet de département** lorsque l'arrêté est limité à une partie du territoire national et comporte une limite de temps (Code de l'environnement, art. R. 411-15).

b) Zones prioritaires pour la biodiversité

La délimitation de zones prioritaires pour la biodiversité relève de la compétence du **préfet**, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, de la chambre départementale d'agriculture et, lorsque ces zones comportent des emprises relevant du ministère de la défense, du commandant de la zone terre compétent (Code de l'environnement, art. R. 411-17-3).

c) Mesures de protection des habitats naturels

La compétence pour établir la liste des habitats naturels susceptibles de faire l'objet de mesures de protection appartient au **ministre chargé de la protection de la nature**.

Exercice de la compétence : Arrêté du 19 décembre 2018 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des habitats naturels en France métropolitaine ; NOR : TREL1832217A.

Il appartient alors au **préfet de département** de prendre toutes mesures de nature à empêcher la destruction, l'altération ou la dégradation des habitats figurant sur cette liste, dès lors que les mesures de protection à édicter concernent des espaces terrestres (Code de l'environnement, art. R. 411-17-7 II).

7) Contrats et chartes Natura 2000

Définition et étendue de la matière : Le réseau de sites Natura 2000 a été créé par la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive « Habitats »). Le réseau Natura 2000 comprend deux grands types de zones : les zones de protection spéciale (ZPS), qui concourent à la protection des espèces d'oiseaux sauvages protégées au titre de la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive « Oiseaux »), et les zones spéciales de conservation (ZSC), instituées par la Directive « Habitats » en vue d'assurer la conservation des habitats naturels et de la faune et flore sauvages. La transposition des directives Oiseaux et Habitats, pour ce qui est de la création des zones ZPS et ZSC, a été tardivement réalisée en France. La création d'un site Natura 2000 s'articule autour de l'élaboration d'un document d'objectifs (DOCOB), qui définit les orientations de gestion, les mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages, les modalités de leur mise en oeuvre et les dispositions financières d'accompagnement (Code de l'environnement, art. L. 414-2).

La protection des sites Natura 2000 peut passer par différents dispositifs réglementaires ou législatifs envisagés dans cette section, ou par la voie contractuelle (contrats et chartes Natura 2000), sur laquelle on insistera plus particulièrement ici.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- L'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 constitue la première étape de la transposition de la directive Habitats en droit français.
- Le décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 *relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural* a défini le régime juridique des sites Natura 2000, alors que le décret n° 2003-768 du 1er août 2003 a déplacé ces dispositions réglementaires du Code rural vers le Code de l'environnement. Les dispositions réglementaires relatives aux sites Natura 2000 ont été ultimement modifiées par le décret n° 2022-1757 du 30 décembre 2022 *relatif à la décentralisation de la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres et modifiant certaines dispositions relatives à Natura 2000*.
- La loi n°2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* a principalement renforcé le rôle des collectivités et acteurs locaux dans le processus d'élaboration du document d'objectifs des sites Natura 2000.
- La loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi « 3DS », a transféré à la région la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres, celle des autres sites demeurant de la compétence de l'Etat.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 414-1 à L. 414-7 ; R. 414-1 à R. 414-29.

Distribution des compétences

a) Désignation des sites Natura 2000

Le projet de désignation des sites Natura 2000 relèvent de la compétence du **représentant de l'Etat** (Code de l'environnement, art. R. 414-3). Le projet de périmètre doit être soumis pour consultation aux communes et EPCI concernés, l'autorité administrative ne pouvant s'écarter des avis motivés rendus à l'issue de cette consultation que par une décision motivée (Code de l'environnement, art. L. 414-1 III).

Il revient au **ministre chargé de l'environnement** de proposer une ZSC pour la constitution du réseau Natura 2000, cette proposition étant notifiée à la Commission européenne (Code de l'environnement,

art. R. 414-4). S'agissant d'un projet de ZPS, le ministre chargé de l'environnement prend un arrêté désignant la zone comme site Natura 2000, sa décision étant également notifiée à la Commission (Code de l'environnement, art. R. 414-5).

b) Elaboration du document d'objectifs des sites Natura 2000

S'agissant des sites Natura 2000 *exclusivement terrestres*, la création du comité de pilotage chargé de l'élaboration du document d'objectifs appartient, depuis 2022, au **président du conseil régional** (Code de l'environnement, art. R. 414-8). Pour les autres sites, la compétence relève du **représentant de l'Etat**. Dans chacune de ces hypothèses, le document d'objectifs élaboré par le comité est soumis à l'approbation de l'autorité administrative qui peut, si elle estime que le document ne permet pas d'atteindre les objectifs qui ont présidé à la création du site, demander sa modification (Code de l'environnement, art. R. 414-8-3).

c) Gestion des sites Natura 2000

L'art. L. 414-3-I du Code de l'environnement prévoit que pour l'application du document d'objectifs, les 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 peuvent conclure avec l'autorité administrative des contrats, dénommés "contrats Natura 2000", qui comportent un ensemble d'engagements conformes aux orientations et aux mesures définies par le document d'objectifs. Ces contrats définissent également la nature et les modalités des aides publiques et les prestations à fournir en contrepartie par le bénéficiaire. En cas d'inexécution des engagements souscrits, les aides publiques font l'objet d'un remboursement selon des modalités fixées par décret.

S'agissant des sites Natura 2000 *exclusivement terrestres*, la compétence exclusive pour conclure de tels contrats appartient au **président du conseil régional**.

L'art. L. 414-3-II du Code de l'environnement prévoit que les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces situés dans le site peuvent adhérer à une charte Natura 2000, qui comporte un ensemble d'engagements définis par le document d'objectifs et pour lesquels le document d'objectifs ne prévoit aucune disposition financière d'accompagnement. Il revient à l'autorité administrative de s'assurer du respect engagements souscrits dans le cadre de cette charte (Code de l'environnement, art. R. 414-12-1).

8) Espaces protégés par la réglementation d'urbanisme²²

a) Espaces boisés

Définition et étendue de la matière : Les espaces boisés classés constituent un instrument du plan local d'urbanisme (PLU), qui permet le classement de « bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations » (Code de l'urbanisme, art. L. 113-1). Les espaces urbains comme forestiers peuvent faire l'objet d'un tel classement. Le classement en espaces boisés a pour effet d'interdire tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements (Code de l'urbanisme, art. L. 113-2). Ce faisant, s'agissant des espaces boisés forestiers, le classement emporte interdiction de défrichement.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 *portant réforme de l'urbanisme*.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* (« Loi Defferre »).

²² V. Chiu, « Protection des espaces naturels. Les espaces protégés, les espaces naturels sensibles et périurbains », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 1173, mars 2024.

- Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.*
- Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 *sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.*
- Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 *d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*

Dispositions codifiées : Code de l'urbanisme, art. L. 113-1 à L. 113-7 et art. L. 121-27 ; art. R. 113-1 à R. 113-14.

Distribution des compétences

Le classement en espaces boisés, en tant qu'il constitue un instrument du PLU, relève de la compétence de la **commune** ou de l'**EPCI** compétent pour adopter ce document. Les **communes littorales** ont obligation de classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (Code de l'urbanisme, art. L. 121-27).

L'autorisation de construire sur une partie du terrain classé ne peut être délivrée que par décret, et relève donc de la compétence exclusive de l'**Etat** (Code de l'urbanisme, art. L. 113-3 2°). Afin de favoriser l'acquisition des biens classés par les personnes publiques, le Code de l'urbanisme prévoit que l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opérations d'urbanisme peuvent offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé (art. L. 113-2 1°).

b) Espaces naturels sensibles

Définition et étendue de la matière : La loi ne définit pas les espaces naturels sensibles, et se contente de définir les finalités inhérentes à cette politique, à savoir d'être « destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels » (Code de l'urbanisme, art. L. 113-8). Ainsi qu'il a pu être relevé, « le législateur a souhaité laisser aux départements la liberté d'apprécier les espaces qui relèvent²³ » de cette notion. On trouve une définition isolée de cette notion dans la jurisprudence : « les espaces qui ont ainsi vocation à être protégés doivent être constitués par des zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques ou de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent. » (TA Besançon, 31 décembre 1992, n°920221, *SAFER de Franche Comté c/préfet du Doubs* ». La plaquette relative aux espaces naturels sensibles, adoptée par l'Assemblée des départements de France en 2015, qui ne possède pas de valeur normative, définit quant à elle cette notion à travers un certain nombre de critères :

- de présenter un fort intérêt ou une fonction biologique et/ou paysagère ;
- d'être fragiles et/ou menacés et devant de ce fait être préservés ;
- de faire l'objet de mesures de protection et de gestion ;
- d'être des lieux de découverte des richesses naturelles

²³ V. Chiu, *art. cit.* §146.

La Charte des Espaces naturels sensibles, adoptée par l'Assemblée des départements de France en 2006, présente les ENS comme un « un élément majeur de la politique d'aménagement du territoire et de développement durable du Département ».²⁴

Principaux textes législatifs et réglementaires :

- La loi n°85-729 du 18 juillet 1985 *relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement* a substitué aux périmètres sensibles, qui relevaient essentiellement de la compétence de l'Etat, l'instrument des espaces naturels sensibles (ENS), dont la compétence appartient au département. Cette loi a été ultérieurement modifiée par différentes lois, qui ne modifient pas substantiellement le régime des espaces naturels sensibles. Il convient ainsi de citer la loi n°95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*, la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, la loi du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité*, et la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le règlement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* (dite « Loi Climat et Résilience »).

Dispositions codifiées : Code de l'urbanisme, art. L. 113-8 à L. 113-14 et L.215-1 à L. 215-24 ; art. R. 113-15 à R. 113-18 ;

Distribution des compétences

α) Droit de préemption

La mise en œuvre de la politique des ENS se traduit en premier lieu par l'attribution au **département** d'un **droit de préemption** au sein de ces espaces, tel que défini à l'art. L. 215-1 du Code de l'urbanisme. L'exercice de ce droit est toutefois subordonné au principe suivant lequel les terrains acquis par cette procédure doivent être aménagés pour être ouverts au public, « sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel » (Code de l'urbanisme, art. L. 215-21). Par ailleurs, la mise en œuvre de ce droit ne repose pas sur une délimitation préalable ; en revanche, la politique des ENS doit être compatible avec les différents documents d'urbanisme (Code de l'urbanisme, art. L. 113-9). Si la zone de préemption affecte le territoire d'une **commune** dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU), la création de cette zone ne peut intervenir qu'avec l'accord de la commune.

β) Financement de la politique de protection

Le Code de l'urbanisme, art. L. 113-10, prévoit que « pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8, le **département** peut instituer une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, dans les conditions définies à l'article L. 331-3. »

c) **Espaces agricoles et naturels périurbains**

Définition et étendue de la matière : De même que les espaces naturels sensibles, les espaces agricoles et naturels périurbains ne sont pas définis par la loi, et relèvent également de la compétence du département. Il s'agit d'une politique possédant, comme la précédente, une finalité essentiellement foncière, correspondant à la lutte contre l'urbanisation des espaces agricoles et naturels.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* a défini le régime juridique de la politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et

²⁴ J.-M. Février, « Espaces naturels sensibles », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3550, novembre 2024.

naturels périurbains, relevant de la compétence du département et de l'EPCI compétent pour adopter le schéma de cohérence territoriale.

Dispositions codifiées : Code de l'urbanisme, art. L. 113-15 à L. 113-28 ; art. R. 113-19 à R. 113-29.

Distribution des compétences

α) Délimitation d'un périmètre d'intervention

La compétence pour mettre en œuvre la politique de protection des espaces agricoles et naturels périurbains appartient concurremment au **département** et à l'**EPCI** compétent pour adopter le schéma de cohérence territoriale (art. L. 113-15). La mise en œuvre de cette politique passe par la définition d'un périmètre d'intervention, approuvé par délibération du conseil départemental. Le périmètre doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale (art. L. 113-18), et ne peut inclure de zone urbaine ou à urbaniser délimitée par le plan local d'urbanisme, ou un secteur constructible délimité par une carte communale, ainsi que tout terrain compris dans les zones mentionnées à l'art. L. 113-17 du Code de l'urbanisme. Les terrains compris dans le périmètre de protection ne peuvent pas être inclus dans une zone urbaine ou à urbaniser (Code de l'urbanisme, art. L. 113-20).

β) Elaboration d'un programme d'action

Aux termes de l'article L. 113-21 du Code de l'urbanisme, le **département** ou l'**établissement public** compétent élabore, en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre d'intervention.

γ) Acquisition des biens compris dans le périmètre

Le Code de l'urbanisme, art. L. 113-24, prévoit qu'à l'intérieur d'un périmètre d'intervention, les terrains peuvent être acquis par le **département** ou, avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, à l'amiable ou par expropriation.

9) Inventaire du patrimoine naturel

Définition et étendue de la matière : L'inventaire du patrimoine naturel correspond à l'instrument dénommé jusqu'en 2016 zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). L'inventaire du patrimoine naturel est défini à l'article L. 411-1 A du Code de l'environnement, comme « l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques », dont la conception, l'animation et l'évaluation relèvent de la compétence de l'Etat. L'inventaire du patrimoine naturel est dépourvu de portée normative ; il constitue cependant « un des éléments majeurs de la politique de conservation de la nature et doit être consulté dans le cadre de projets d'aménagement du territoire²⁵ ». L'inventaire du patrimoine naturel contribue notamment à l'élaboration de la trame verte et bleue du SRADDET.

Principaux textes législatifs et réglementaires :

- La loi n°2016-1070 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité* a défini le régime juridique de l'inventaire du patrimoine naturel.
- Le cadre réglementaire résulte quant à lui du décret n° 2016-1619 du 29 novembre 2016 *relatif aux modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel et modifiant le code de l'environnement*, complété par le décret n° 2022-939 du 27 juin 2022 *précisant les modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel* et le décret n° 2025-804 du 11 août 2025 *portant diverses dispositions de simplification du droit de l'environnement*.

²⁵ V. Chiu, *art.*, cit §106.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, article L. 411-1 A ; art. D. 411-21-1 à R. 411-21-4.

Distribution des compétences

a) Réalisation de l'inventaire du patrimoine naturel

La compétence pour réaliser l'inventaire du patrimoine naturel relève exclusivement de l'**Etat** (Code de l'environnement, art. 411-1 A I).

b) Réalisation d'inventaires locaux

En complément de l'inventaire du patrimoine naturel, qui relève de la compétence de l'Etat, les **collectivités territoriales** détiennent une compétence facultative pour la réalisation d'inventaires locaux ou territoriaux ou d'atlas de la biodiversité (Code de l'environnement, art. L. 411-1 A II).

L'inventaire du patrimoine naturel tout comme les inventaires locaux sont réalisés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle qui en assure la validation et participe à leur diffusion (Code de l'environnement, art. L. 411-1 A IV).

III/ Gestion des ressources naturelles

A) Planification de la gestion de l'eau

1) Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

Définition et étendue de la matière : Le SDAGE a pour objet de planifier la gestion de la ressource en eau à l'échelle de chaque bassin hydrographique, en vue de satisfaire une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, telle que prévue par l'art. L. 211-1 du Code de l'environnement. L'art. L. 212-1 du même Code prévoit que les objectifs de qualité et quantité des eaux fixés par le SDAGE correspondent :

« 1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ;

2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ;

3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ;

4° A la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ».

Toutes les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SDAGE (Code de l'environnement, art. L. 212-1 XI).²⁶

Principaux textes législatifs

- La loi n°92-3 du 3 janvier 1992 *sur l'eau* institue le SDAGE.
- La loi n°2004-338 du 21 avril 2004 transposant la directive 2000/60/CEE (dite directive-cadre sur l'eau) a complété les dispositions édictées en 1992 en vue de les adapter au cadre européen.
- La loi du 30 décembre 2006 (LEMA)
- Les deux lois Grenelle + lois ultérieures
- La loi n°2022-217 du 21 février 2022 (composition des comités de bassin).

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 212-1 à L. 212-2-3 ; art. R. 212-1 à R. 212-25

Distribution des compétences

²⁶ P. Boyer et F. Denier-Pasquier, « Planifications aquatiques. SDAGE. SAGE », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2930, décembre 2024.

a) Délimitation des bassins hydrographique

Il appartient au **ministre chargé de l'environnement** de délimiter les bassins ou groupements de bassins (Code de l'environnement, art. R. 212-1). L'article R. 212-2 du Code de l'environnement prévoit que lorsqu'un bassin ou groupement de bassins s'étend au-delà des frontières sur le territoire d'un Etat membre de la Communauté européenne, le **préfet coordonnateur de bassin** est chargé, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, d'assurer la coordination avec les autorités compétentes de cet Etat en vue de la délimitation du bassin ou groupement de bassins international et de l'élaboration d'un programme de mesures qui tienne compte du bassin ou groupement de bassins dans son ensemble.

Exercice de la compétence :

Arrêté du 16 mai 2005 portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

NOR : DEVO0540107A

b) Adoption et mise en œuvre du schéma

Il appartient au **comité de bassin** d'adopter le schéma directeur (Code de l'environnement, R. 212-7). La composition du comité de bassin est déterminée à l'art. L. 213-8 du Code de l'environnement ; il comprend notamment, pour 40 %, un premier collège composé d'un député et d'un sénateur ainsi que, pour chacun d'eux, un suppléant ayant la même qualité de député ou de sénateur, de représentants des conseils départementaux et régionaux et, majoritairement, de représentants des communes ou de groupements de collectivités territoriales compétents dans le domaine de l'eau.

Pour la mise en œuvre du SDAGE, l'article L. 212-2-1 du Code de l'environnement dispose que l'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassins un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

La mise en œuvre du SDAGE appartient à l'**agence de l'eau** instituée à l'échelle de chaque bassin versant (cf. introduction), comme le prévoit l'article L. 213-8-1 du Code de l'environnement.

c) Pouvoir d'approbation

Il appartient au **préfet coordonnateur de bassin** d'approuver le SDAGE adopté par le comité de bassin (Code de l'environnement, art. L. 211-2 III).

Exercice de la compétence :

Arrêté du 21 mars 2022 portant approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée et arrêtant le programme pluriannuel de mesures correspondant. NOR : TREL2204624A

2) Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Définition et étendue de la matière : Le SAGE répond aux mêmes objectifs que le schéma directeur présenté dans la rubrique précédente. Il s'agit d'un schéma ayant vocation à s'appliquer à l'échelle locale ; plus précisément, le SAGE est institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente ou pour un système aquifère (Code de l'environnement, art. L. 212-3). Le SAGE doit être compatible avec le SDAGE.

Le SAGE comprend un plan d'aménagement et de gestion durable, un règlement et des documents cartographiques (Code de l'environnement, art. L. 212-15). Alors que le plan d'aménagement a pour objet d'identifier les zones présentant un intérêt particulier du point de vue la gestion de l'eau, le règlement peut :

« 1° Définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ;

2° Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau ;

3° Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique. »²⁷

Principaux textes législatifs

- La loi n°92-3 du 3 janvier 1992 *sur l'eau* institue le SAGE.
- Le décret n° 2024-1098 du 2 décembre 2024 *relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux* a créé notamment une procédure de révision partielle du SAGE et modifié certaines règles relatives à la procédure d'élaboration et à la composition de la commission locale de l'eau.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 212-3 à L. 212-11 ; art. R. 212-26 à R. 212-49.

Distribution des compétences

a) Délimitation des sous-bassins

L'art. R. 212-27 du Code de l'environnement prévoit que lorsque le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux n'a pas prévu le schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou défini son périmètre, le projet de périmètre du schéma est établi par le **préfet du département**, le cas échéant sur **proposition des collectivités territoriales intéressées**²⁸.

b) Elaboration du schéma

La procédure d'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est conduite par le **président de la commission locale de l'eau** (Code de l'environnement, art. R. 212-35). Dans le cadre de l'élaboration du schéma, la commission locale de l'eau soumet le projet de schéma à l'avis des conseils régionaux, des conseils départementaux, des chambres consulaires, des communes, de leurs groupements compétents, et, s'ils existent, des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, de l'établissement public territorial de bassin et du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional ainsi que du comité de bassin et du comité de gestion des poissons migrateurs intéressés.

La commission locale de l'eau est composée de trois collèges : le collège des collectivités territoriales, le collège des usagers, et le collège des représentants de l'Etat, dont les détails sont fixés à l'art. R. 212-30 du Code de l'environnement. Le collège des collectivités territoriales représente au moins la moitié des membres de la commission. Ceux-ci sont nommés par arrêté préfectoral (Code de l'environnement, art. R. 212-29).

La mise en œuvre du SAGE appartient à l'agence de l'eau instituée à l'échelle de chaque bassin versant (cf. introduction), comme le prévoit l'article L. 213-8-1 du Code de l'environnement.

²⁷ P. Boyer et F. Denier-Pasquier, « Planifications aquatiques. SDAGE. SAGE », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2930, décembre 2024.

²⁸ La carte des SAGE compris dans le bassin Rhône-Méditerranée peut être consultée à l'adresse suivante : https://www.gesteau.fr/sage/map/bassin/FR000006?order=field_sage_etat_avancement&sort=asc

c) Pouvoir d'approbation

Le **préfet** dispose du pouvoir de modifier le projet de schéma adopté par la commission, laquelle dispose alors d'un délai de deux mois pour rendre son avis (Code de l'environnement, art. R. 212-41). Le SAGE est approuvé par arrêté préfectoral.

B) Protection et gestion de la ressource en eau

1) Structures de coordination en matière de gestion de l'eau

Définition et étendue de la matière : Afin d'assurer la coordination et la coopération des collectivités territoriales en matière de gestion de l'eau, le législateur a encouragé la création de syndicats mixtes constitués à l'échelle des différents bassins hydrographiques. Ces syndicats mixtes sont susceptibles de revêtir la forme soit d'un établissement public territorial de bassin (EPTB), soit d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

L'EPTB est défini comme un groupement de collectivités territoriales constitué en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. (Code de l'environnement, art. L. 213-12 I).

L'EPAGE est quant à lui défini comme un groupement de collectivités territoriales constitué à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux (Code de l'environnement, art. L. 213-12 II).

Les EPTB et les EPAGE ont donc vocation à exercer l'ensemble des compétences transférées par les collectivités territoriales qui en sont membres, dans la limite du champ circonscrit par la loi.

Principaux textes législatifs

- La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages* a créé la catégorie des EPTB.
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* a imposé que les EPTB soient constitués sous la forme de syndicats mixtes. Cette loi a également créé la catégorie d'EPAGE. Ces dispositions ont ultérieurement été modifiées à plusieurs reprises, et notamment par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité et par la loi 3DS du 21 février 2022.
- Le décret n°2005-115 du 7 février 2005 a posé le cadre réglementaire relatif aux EPTB. Celui-ci a ensuite été modifié par le décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 *relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau*, puis par le décret n° 2019-926 du 2 septembre 2019.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 213-12 à L. 213-12-1 ; art. R. 213-49.

Distribution des compétences

L'initiative pour la création d'un EPTB ou d'un EPAGE appartient concurremment aux **collectivités territoriales**, après avis du comité de bassin, et, le cas échéant, des commissions locales de l'eau, et au **préfet coordinateur de bassin**, suivant les mêmes modalités de consultation (Code de l'environnement, art. L. 213-12 IV).

Il revient au **préfet coordinateur de bassin** de déterminer le périmètre d'intervention de l'EPTB et de l'EPAGE, suivant les modalités prescrites par l'art. R. 213-49 du Code de l'environnement.

2) Approvisionnement en eau potable et assainissement

Définition et étendue de la matière : Le service public d'eau potable est défini par l'art. L. 2224-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) comme « tout service assurant tout ou partie de la production, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine ». Le service public d'assainissement des eaux usées est défini par référence aux missions mentionnées à l'art. L. 2224-8 CGCT, lesquelles inclut notamment le « contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites ». Ces deux services constituent des services publics industriels et commerciaux (CGCT, art. L. 2224-11).

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* opère le transfert de la compétence en matière d'eau potable et d'assainissement vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération.
- La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes* a permis aux communes de reporter, dans les conditions déterminées par la loi, le transfert obligatoire des compétences vers les EPCI mentionnés *supra*.
- La loi n°2025-327 du 11 avril 2025 *visant à assouplir la gestion des compétences eau et assainissement* a abrogé le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement prévu par la loi NOTRe en 2015.

Dispositions codifiées : CGCT, art. L. 2224-7 à L. 2224-12-5 ; art. D. 2224-5-1 à R. 2224-22-6.

Distribution des compétences

Les **communes** sont compétentes pour la distribution de l'eau potable et en matière d'assainissement (CGCT, art. L. 2224-7 et art. L. 2224-8). En revanche, la production, le transport et le stockage de l'eau ne sont pas des compétences obligatoires des communes (CGCT, art. L. 2224-7).

Toutefois, si la compétence en matière d'eau et d'assainissement a été transférée à la communauté de communes à laquelle appartient la commune concernée, le transfert est définitif. Hormis cette hypothèse, un transfert de compétence vers la communauté de communes demeure possible à titre facultatif, sur le fondement de l'art. L. 5211-17 CGCT.

3) Gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU)

Définition et étendue de la matière : La gestion des eaux pluviales urbaines constitue un service public correspondant « à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines » (CGCT, art. L. 2226-1). Ce service public revêt un caractère administratif, assumé par la commune ou par l'EPCI auquel le service a été transféré.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a créé les dispositions relatives au service public de gestion des eaux pluviales urbaines au sein du CGCT. Celles-ci ont été ultérieurement modifiées par la loi 3DS du 21 février 2022, qui a inclus dans le service de gestion des eaux pluviales urbaines le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines.
- Le décret n° 2015-1039 du 20 août 2015 *relatif au service public de gestion des eaux pluviales urbaines* a précisé le régime juridique de ce service public.
- La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes* a prévu le transfert de la compétence en

matière d'eaux pluviales urbaines en faveur des métropoles et des communautés urbaines, en la rattachant à la compétence en matière d'assainissement.

Dispositions codifiées : CGCT, art. L. 2226-1 à L. 2226-2 ; art. R. 2226-1.

Distribution des compétences

La compétence en matière de gestion des eaux pluviales urbaines appartient aux **communes**. La compétence est toutefois transférée de plein droit aux communautés urbaines (CGCT, art. L. 5215-20) et aux métropoles (CGCT, art. L. 5217-2).

4) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)

Définition et étendue de la matière : La compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations se trouve définie par référence à certaines missions mentionnées à l'art. L. 211-7 du Code de l'environnement, à savoir :

- L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- La défense contre les inondations et contre la mer ;
- La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;

Principaux textes législatifs

- La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a prévu la compétence des communes en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. La même loi organise toutefois le transfert obligatoire de la compétence en faveur des EPCI à fiscalité propre.
- La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 *relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations* a prévu que les départements et les régions peuvent continuer à exercer certaines missions relatives à la GEMAPI en accord avec les EPCI compétents.
- Le décret n° 2023-1074 du 21 novembre 2023 organise le transfert de la compétence en matière de gestion des digues domaniales aux communes et aux EPCI compétents en matière de GEMAPI.

Dispositions codifiées : Code l'environnement, art. L. 211-7 I bis.

Distribution des compétences

La compétence GEMAPI relève du **bloc communal**. L'intervention des autres collectivités territoriales demeure possible, soit au titre de l'appui technique ou financier (art. L. 3232-1-1 et L. 1111-10 CGCT, s'agissant des départements) prévu par la loi, soit en continuant d'exercer les missions antérieurement détenues, en accord avec l'EPCI désormais compétent, et dans le respect des dispositions de la loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017.

5) Gestion de l'insuffisance de la ressource en eau

Définition et étendue de la matière : Le législateur a prévu différents moyens pour faire face au manque de ressource en eau auquel sont confrontées certaines zones, soit de façon exceptionnelle, soit de façon chronique. L'art. L. 211-2 du Code de l'environnement renvoie ainsi à un décret en conseil d'Etat la détermination des règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, auxquelles il revient notamment de fixer les règles de répartition des eaux, de manière à concilier les intérêts des diverses catégories d'utilisateurs. Le pouvoir réglementaire a ainsi prévu la possibilité pour le préfet d'arrêter des zones de répartition des eaux, définies comme « les zones présentant une insuffisance, autre

qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins », au sein desquelles peuvent être prises des mesures destinées à remédier au déséquilibre entre la ressource et les besoins en eaux.

D'autre part, en complément des règles générales mentionnées à l'art. L. 211-2 du Code de l'environnement, l'art. L. 211-3 du même Code prévoit que des règles spéciales peuvent être fixées par décret en conseil d'Etat, qui ont notamment pour objet de prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie.²⁹

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 92-3 du 2 janvier 1992 *sur l'eau* a prévu la compétence du préfet de département pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie.
- Le décret n° 94-354 du 29 avril 1994 décret n° 2003-869 du 11 septembre 2003 ont fixé le régime juridique des zones de répartition des eaux.
- Les dispositions relatives aux zones de répartition des eaux ont été ultérieurement modifiées par le décret n° 2021-795 du 23 juin 2021, qui réglemente également les mesures à prendre lors de situations de crise liées à la sécheresse.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 211-1 à L. 211-3 ; art. R. 211-66 à R. 211-74.

Distribution des compétences

Il appartient au **préfet coordinateur de bassin** d'arrêter les zones de répartition des eaux. Cet arrêté liste les masses d'eau superficielles et souterraines concernées et décline leur classement à l'échelle des communes incluses dans chacune des zones de répartition des eaux. (Code de l'environnement, art. R. 211-71 et R. 211-72).

Le **préfet de département** est compétent pour prendre un arrêté de restriction temporaire des usages de l'eau, portant mesures générales ou particulières pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie (Code de l'environnement, art. R. 211-66). Les mesures doivent être proportionnées au but poursuivi. Les mesures de restriction sont prises à l'échelle de zones d'alerte, délimitées par le préfet de département, qui est tenu d'en informer le préfet coordinateur de bassin.

Il revient au **préfet coordonnateur de bassin** de fixer par un arrêté d'orientations pour tout le bassin les orientations relatives aux conditions de déclenchement, aux mesures de restriction par usage, sous-catégorie d'usage et type d'activité en fonction du niveau de gravité, aux conditions selon lesquelles le préfet peut, à titre exceptionnel, à la demande d'un usager, adapter les mesures de restriction s'appliquant à son usage, et aux modalités de prise des décisions de restrictions. (Code de l'environnement, art. R. 211-69).

6) Protection des zones humides

Définition et étendue de la matière : Le législateur définit ainsi la notion de zone humide : « on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année » (Code de l'environnement, art. L. 211-1). La définition qui prévaut en droit interne se distingue donc de celle donnée par la convention de Ramsar du 2 février 1971, laquelle définit les zones humides comme « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante,

²⁹ F. Denier-Pasquier, « Gestion quantitative de l'eau », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2940, juillet 2024.

ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres ».

On s'attachera ici à présenter les instruments spécifiques à la protection des zones humides tels que prévus en droit interne, étant entendu que plusieurs dispositifs mentionnés précédemment, à l'image des réserves naturelles, des arrêtés de biotope ou des parcs nationaux, peuvent également y concourir. Il s'agit en particulier de s'intéresser aux zones humides d'intérêt environnemental particulier, telles que prévues par l'art. L. 211-3 du Code de l'environnement, et définies comme des zones humides dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière.

Principaux textes législatifs

- La loi n°92-3 du 3 janvier 1992 *sur l'eau* a posé la définition des zones humides en droit interne.
- La loi n°2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* a consacré la protection des zones humides en droit interne et a notamment prévu la possibilité de délimiter des zones humides d'intérêt environnemental particulier, ainsi que des zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau.
- La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* a encouragé la mise en œuvre d'une politique d'acquisition foncière des zones humides par les agences de l'eau.
- Le décret n°2007-882 du 14 mai 2007 a défini le régime des zones humides d'intérêt environnemental particulier. Ces dispositions ont ultérieurement été modifiées par l'ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010, qui opère renvoi vers la partie réglementaire du Code rural et de la pêche maritime.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 336-2 ; art. L. 211-1 à L. 211-3 ; art. R. 211-109. Code rural et de la pêche maritime, art. R. 114-1 à R. 114-10.

Distribution des compétences

a) Délimitation des zones humides d'intérêt environnemental particulier

La compétence pour délimiter de telles zones appartient au **préfet de département**, après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, de la chambre départementale d'agriculture et, le cas échéant, de la commission locale de l'eau. Doivent également être consultés la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et les collectivités territoriales intéressées ainsi que les groupements de propriétaires et d'exploitants, les associations agréées de protection de la nature, les fédérations de pêcheurs et de chasseurs dont le préfet souhaite recueillir l'avis et qui figurent sur une liste arrêtée par lui (Code rural, art. R. 114-3).

b) Détermination d'un programme d'action

Il appartient également au **préfet** de déterminer un programme d'action, qui définit les objectifs à atteindre pour chaque partie de la zone concernée et détermine les mesures à promouvoir par les propriétaires et exploitants, parmi les actions suivantes (Code rural, art. R. 114-6) :

Ce programme définit les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants, parmi les actions suivantes :

« 1° Couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;

2° Travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;

3° Gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;

4° Diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;

5° Maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;

6° Restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;

7° Restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides. ».

C) Protection de la qualité de l'air

1) Planification de la lutte contre la pollution de l'air

La pollution atmosphérique se trouve définie par le législateur comme « l'introduction par l'homme, directement ou indirectement ou la présence, dans l'atmosphère et les espaces clos, d'agents chimiques, biologiques ou physiques ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives. » (Code de l'environnement, art. L. 220-2)

Au titre de la lutte contre la pollution atmosphérique, le SRADDET adopté par le conseil régional, qui a déjà été présenté, occupe une place importante. Il s'agira ici de s'intéresser aux instruments spécifiques qui concourent à la planification de politique visant à améliorer la qualité de l'air.³⁰

a) Stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone (« stratégie bas-carbone »)

Définition et étendue de la matière : La stratégie nationale bas-carbone a pour objet de définir la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes afin d'atteindre les objectifs définis par la loi (Code de l'environnement, art. L. 222-1 B).

La stratégie bas-carbone décrit les orientations et les dispositions d'ordre sectoriel ou transversal qui sont établies pour respecter les budgets carbone, définis comme les plafonds nationaux des émissions de gaz à effet de serre (Code de l'environnement, art. L. 221-1 A). Elle intègre des orientations sur le contenu en émissions de gaz à effet de serre des importations, des exportations et de leur solde dans tous les secteurs d'activité.

L'article L. 222-1 B III du Code de l'environnement dispose que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre.

Principaux textes législatifs

- La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* a institué la stratégie nationale bas-carbone. Le cadre législatif a ensuite été modifié par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 *relative à l'énergie et au climat*.
- Les dispositions réglementaires relatives à la stratégie nationale bas-carbone sont issues du décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015, du décret n° 2017-725 du 3 mai 2017, du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020, et du décret n° 2023-163 du 7 mars 2023.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 222-1 A à L. 222-3-1 ; art. D. 222-1-A à D. 222-1-I.

Distribution des compétences :

³⁰ M. Moliner-Dubost, « Air et Climat. Approche qualitative de la protection de l'air. Protection intégrée de l'air et du climat », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3320, mai 2025.

Il revient à l'**Etat** de déterminer par décret la stratégie nationale bas-carbone.

Exercice de la compétence :

Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

b) Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques

Définition et étendue de la matière : L'objet du plan est de fixer les actions à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air et de réduction de l'exposition des populations aux pollutions atmosphériques, ainsi que les objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques anthropiques, à l'exclusion des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage de ruminants (Code de l'environnement, art. L. 222-9). Le plan doit être révisé tous les quatre ans, et les objectifs et actions qu'il détermine doivent être pris en compte par le SRADDET ainsi que par les plans de protection de l'atmosphère (cf. *infra*).

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* a institué le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Les dispositions relatives à celui-ci ont ultérieurement été modifiées par la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017, puis par l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019.
- Le cadre réglementaire est fixé par le décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 et par le décret n° 2021-33 du 18 janvier 2021.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 222-9 ; art. D. 222-37 à D. 222-41.

Distribution des compétences

La compétence pour arrêter le plan appartient au **ministre chargé de l'environnement**.

Exercice de la compétence :

Arrêté du 8 décembre 2022 établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (NOR : TRER2234788A).

c) Plan de protection de l'atmosphère

Définition et étendue de la matière : Le plan de protection de l'atmosphère a pour finalité d'assurer le respect des normes de qualité de l'air telles que définies dans le Code de l'environnement. Il doit être obligatoirement élaboré dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants ainsi que dans les zones où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être (Code de l'environnement, art. L. 222-4). Son objet est ainsi de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air définies par décret en conseil d'Etat, conformément aux prescriptions de l'article L. 221-1 du Code de l'environnement. (Code de l'environnement, art. L. 222-5).

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* a créé le plan de protection de l'atmosphère. Le régime législatif a été ultimement modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*.

- Le dispositif réglementaire relatif au plan de protection de l’atmosphère a été principalement déterminé par le décret n°2007-1479 du 12 octobre 2007, le décret n° 2008-1152 du 7 novembre 2008, et le décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010.

Dispositions codifiées : Code de l’environnement, art. L. 222-4 à L. 222-7 ; art. R. 222-13 à D. 222-36-1.

Distribution des compétences

Le **préfet** est chargé d’élaborer et d’arrêter le plan de protection de l’atmosphère, qui doit être soumis pour avis notamment aux conseils municipaux, aux EPCI à fiscalité propre intéressés et aux autorités organisatrices de la mobilité.

d) Plan climat-air énergie territorial

Définition de la matière : Le plan climat-air-énergie territorial est conçu comme un instrument de planification de la lutte contre le changement climatique à l’échelle territoriale. L’article L. 229-26 du Code de l’environnement prévoit que le plan a pour objet de définir :

« 1° Les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité publique afin d’atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s’y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;

2° Le programme d’actions à réaliser afin notamment d’améliorer l’efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d’électricité, de gaz ainsi que de chaleur et de froid, d’augmenter la production d’énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, y compris le potentiel de récupération de chaleur à partir des centres de données, de développer le stockage et d’optimiser la distribution d’énergie, de développer les territoires à énergie positive, de réduire l’empreinte environnementale du numérique, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d’anticiper les impacts du changement climatique. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz. [...]

2° bis Une carte qui identifie les zones d’accélération définies en application de l’article L. 141-5-3 du code de l’énergie ;

3° Pour la métropole de Lyon, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 100 000 habitants et ceux dont le territoire est couvert en tout ou partie par un plan de protection de l’atmosphère défini à l’article L. 222-4 du présent code, un plan d’action en vue d’atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national en application de l’article L. 222-9 et de respecter les normes de qualité de l’air mentionnées à l’article L. 221-1 dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025. Ce plan d’action, élaboré après consultation de l’organisme agréé en application de l’article L. 221-3, contribue à atteindre les objectifs du plan de protection de l’atmosphère prévu à l’article L. 222-4, lorsque ce dernier existe. [...]

4° Un dispositif de suivi et d’évaluation des résultats.»

Aux termes de l’art. R. 229-51 du Code de l’environnement, ce plan constitue ainsi « l’outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire ». Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d’actions et un dispositif de suivi et d’évaluation. Le PLU et le plan de mobilité doivent être compatibles avec le plan climat-air-énergie territorial, lequel doit être compatible avec le SRADDET.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n°2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* a substitué le plan climat-air-énergie territorial au plan climat-énergie qui existait auparavant.

Les dispositions de cette loi ont été ultérieurement modifiées notamment par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, par la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 *visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France*, et par la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes*.

- Le décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 *relatif au plan climat-air-énergie territorial* fixe le cadre juridique de ce dernier. Le dispositif réglementaire a ensuite été modifié par le décret n° 2020-1060 du 14 août 2020 *relatif au régime juridique du schéma d'aménagement régional* et par le décret n° 2021-1783 du 24 décembre 2021 *relatif au renforcement et à la mise à jour du plan d'action de réduction des polluants atmosphériques du plan climat-air-énergie territorial*.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 229-26 ; art. R. 229-51 à R. 229-56.

Distribution des compétences

L'article L. 229-26 du Code de l'environnement prévoit que l'élaboration d'un plan climat-air-énergie constitue une compétence obligatoire de la **métropole de Lyon** et des **EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants**. Le même article dispose que plan climat-air-énergie territorial peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale dès lors que tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale.

Le plan doit être soumis pour avis au préfet de région et au président du conseil régional.

2) Zones à faibles émissions mobilité

Définition et étendue de la matière : Les zones à faibles émissions mobilité constituent des mesures de police pouvant être prises aux fins de la lutte contre la pollution atmosphérique ; elles s'appliquent à tout ou partie du territoire de la commune ou de l'EPCI compétent pour les édicter. Ces zones sont délimitées par un arrêté qui fixe les mesures de restriction de circulation applicables, détermine les catégories de véhicules concernés et précise les motifs légitimes pour lesquels des dérogations individuelles peuvent être accordées. L'instauration de telles zones est obligatoire dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants (CGCT, art. L. 2213-4-1).

Principaux textes législatifs

- La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 *d'orientation des mobilités* a créé les zones à faibles émissions mobilité, qui se substituent aux zones à circulation restreinte qui existaient précédemment.
- La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* a rendu l'institution de telles zones obligatoires au sein des agglomérations de plus de 150 000 habitants.
- Le cadre réglementaire relatif aux zones à faibles émissions mobilité a été fixé par le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020, par le décret n° 2021-1491 du 17 novembre 2021, par le décret n° 2022-99 du 1er février 2022 et par le décret n° 2022-1641 du 23 décembre 2022.

Dispositions codifiées : CGCT, art. L. 2213-4-1 ; art. R. 2213-1-0-1 à D. 2213-1-0-5.

Distribution des compétences

La compétence pour instituer de telles zones appartient au **maire**, titulaire de la police spéciale de la circulation, ou bien au **président de l'EPCI à fiscalité propre** lorsque cette compétence lui a été transférée.

3) Dispositifs d'urgence

Définition et étendue de la matière : L'art. L. 223-1 du Code de l'environnement prévoit qu'en cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population doivent être prises. Ces mesures, prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe et après information des maires intéressés, comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, de restriction ou de suspension de la circulation des véhicules notamment par la réduction des vitesses maximales autorisées, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a prévu des mesures d'urgence pour faire face aux épisodes de pollution. Le cadre législatif a été ultérieurement modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, et la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 *d'orientation des mobilités*.
- Le cadre réglementaire est quant à lui issu du décret n° 2008-1152 du 7 novembre 2008 et du décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 223-1 à L. 223-2 ; art. R. 223-1 à R. 223-5.

Distribution des compétences

La compétence pour prendre des mesures d'urgence en cas d'épisode de pollution appartient au **préfet**. Il lui revient notamment, dans chaque agglomération ou zone surveillée, de définir des mesures d'urgence susceptibles d'être prises dans ce cadre (Code de l'environnement, art. R. 223-2). Le préfet peut notamment adopter les mesures suivantes (Code de l'environnement art. R. 223-3) :

« 1° Réduction des vitesses maximales autorisées des véhicules à moteur dans un périmètre pouvant augmenter en cas de passage du premier au deuxième seuil d'alerte, puis du deuxième au troisième ;

2° Actions visant à la réduction des émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils des installations industrielles. »

4) Dispositifs de surveillance

Définition et étendue de la matière : L'art. L. 221-1 du Code de l'environnement prévoit la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et l'environnement. Le même texte dispose que des normes de qualité de l'air définies par décret en Conseil d'Etat sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques. Est de même prévue la surveillance des pollens et des moisissures de l'air ambiant, ainsi que celle des substances dont le rejet dans l'atmosphère peut contribuer à une dégradation de la qualité de l'air (Code de l'environnement, art. L. 221-1 II et III). Le dispositif de surveillance couvre l'ensemble du territoire national (Code de l'environnement, art. L. 221-2).

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* a institué les dispositifs de surveillance de la qualité de l'air. Ces dispositions ont ultérieurement

modifiées par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, puis par la loi n°2015-992 du 17 août 2015.

- Le cadre réglementaire relatif à la surveillance de la qualité de l'air résulte principalement des décrets suivants : décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010, décret n° 2011-210 du 24 février 2011, décret n° 2016-848 du 28 juin 2016, décret n° 2019-1341 du 12 décembre 2019, et le décret n° 2022-1689 du 27 décembre 2022.

Dispositions codifiées : Code de l'environnement, art. L. 221-1 à L. 221-5 ; art. R. 221-1 à D. 221-38.

Distribution des compétences

Aux termes de l'art. L. 221-1 du Code de l'environnement, la surveillance de la qualité de l'air appartient à l'**Etat**, qui l'assure « avec le concours des **collectivités territoriales** dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation ».

L'art. L. 221-3 du Code de l'environnement prévoit que la mise en œuvre de la surveillance est dévolue dans chaque région à un **organisme agréé**. Celui-ci associe, de façon équilibrée, des représentants de l'Etat et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, des collectivités territoriales et leurs groupements, des représentants des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement agréées, des associations agréées de consommateurs et, le cas échéant, faisant partie du même collège que les associations, des personnalités qualifiées. L'agrément est délivré par le préfet de région (Code de l'environnement, art. R. 221-13).

Bibliographie

On se limitera ici à indiquer les principaux manuels en matière de droit de l'environnement, en renvoyant le cas échéant aux références particulières indiquées dans les différentes sections.

L. Fonbaustier, *Manuel de droit de l'environnement*, Paris : PUF, « Droit fondamental », 2023, 356 p.

M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, Paris : Dalloz, « Cours », 2024, 386 p.

L. Peyen, *Droit de l'environnement*, Paris : Gualino, « Mémentos », 2025, 242 p.

P. Planchet, *Droit de l'environnement*, Paris : Dalloz, « Mémentos », 2015, 200 p.

M. Prieur, J. Makowiak, J. Bétaille, M.-P. Camproux, H. Delzangles, G. Leray, V. Jaworski S. Jolivet, *Droit de l'environnement*, Paris : Dalloz, « Précis », 2023, 1944 p.

R. Romi, G. Audrain-Demey, B. Lormeteau, M. Baudel, *Droit de l'environnement et du développement durable*, Paris : LGDJ, « Précis Domat », 2024, 606 p.

LES COMPETENCES EN MATIERE DE SANTE

Introduction

Conformément à ce qui a été indiqué dans l'introduction de cette étude, la Constitution du 4 octobre 1958 ne prévoit aucune répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de santé, pas plus que dans la plupart des autres matières. Il convient, partant, de se référer aux textes législatifs intervenus en matière sanitaire pour appréhender les compétences de chacun. Il est néanmoins possible de balayer brièvement les quelques dispositions constitutionnelles intéressant directement le domaine de la santé. Parmi elles, l'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946³¹ prévoit que la Nation garantit à tous « *la protection de la santé* ». Le Conseil constitutionnel juge qu'il s'agit là d'un principe de valeur constitutionnelle (Conseil Constitutionnel, 22 juillet 1980, n°80-117 DC, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*). Le Conseil constitutionnel a également dégagé une exigence constitutionnelle relative à l'équilibre financier de la sécurité sociale, qui découle de l'article 34 de la Constitution, lequel prévoit qu'il revient aux lois de financements de la sécurité sociale de déterminer les conditions générales de son équilibre financier³². C'est toutefois en matière de bioéthique que les décisions du Conseil constitutionnel ont été les plus importantes. La décision « Bioéthique » du 27 juillet 1994³³ a ainsi permis au Conseil constitutionnel de distinguer la valeur constitutionnelle du principe de sauvegarde de la dignité humaine, au respect duquel concourent plusieurs principes de rang législatif « au nombre desquels figurent la primauté de la personne humaine, le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie, l'inviolabilité, l'intégrité et l'absence de caractère patrimonial du corps humain ainsi que l'intégrité de l'espèce humaine ».

Au regard des textes législatifs, la compétence en matière de santé appartient de manière prépondérante à l'Etat alors que les collectivités territoriales ne détiennent dans ce domaine qu'une compétence relativement marginale. De façon générale, trois traits permettraient de cerner les caractéristiques essentiels du droit de la santé en France : « le nombre des agences nationales qui gravitent autour du ministère ; l'effacement du préfet au profit des agences régionales de santé ; la modestie des compétences des collectivités territoriales³⁴ ».

La détermination de la politique de la santé appartient à l'Etat (Code de la santé publique, art. L. 1411-1). Celui-ci s'appuie pour l'élaboration et la mise en œuvre de cette dernière sur un nombre important d'agences, qui revêtent un statut varié : établissements publics, groupements d'intérêt public, autorité publique indépendante. Les compétences qu'elles détiennent sont le plus souvent consultatives, mais certaines d'entre elles se voient également attribuer un pouvoir de décision à l'égard des tiers. Parmi les principales, il convient de citer l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé³⁵, pourvue de compétences très étendues, et qui

³¹ Le préambule de la Constitution de 1946 figure au sein du « bloc de constitutionnalité », c'est-à-dire qu'il fait partie des textes au regard desquels le Conseil constitutionnel exerce le contrôle de constitutionnalité des lois, et ce, depuis la célèbre décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, par laquelle le Conseil a reconnu la valeur normative du préambule de la Constitution, puis, par extension, celle des textes auxquels le préambule renvoie.

³² CC, 12 août 2004, n°2004-504 DC, *Loi relative à l'assurance maladie*.

³³ Conseil constitutionnel, 27 juillet 1994, n°94-343/344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*

³⁴ D. Truchet, B. Apollis, *Droit de la santé publique*, Paris : Dalloz, « Mémentos », 2024, p. 43.

³⁵ Code de la santé publique (CSP), art. L. 5311-1 à L. 5324-1.

détient notamment un pouvoir d'autorisation, de suspension et d'interdiction s'agissant de la mise en circulation des médicaments. L'Agence nationale de la santé publique³⁶ (Santé publique France), qui sera présentée plus en détail dans les paragraphes qui suivent, exerce notamment des compétences en matière de veille sanitaire et de promotion de la santé. En matière de bioéthique, l'Agence de la biomédecine³⁷ détient un pouvoir d'autorisation à l'endroit des recherches sur les cellules-souches et sur la conservation des embryons. La Haute Autorité de santé³⁸ fait quant à elle figure de garant de la qualité de la santé, détenant notamment à cette fin, parmi ses nombreuses compétences, un pouvoir de certification des établissements de santé, un pouvoir d'accréditation des médecins pratiquant une spécialité à risque, ou encore le pouvoir plus général d'émettre des recommandations de bonnes pratiques en matière sanitaire.

La territorialisation de la politique de santé constitue un élément important de cette dernière. A cet égard, le rôle le plus important est celui exercé par les agences régionales de santé (ARS), créées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, dite Loi HPST, en substitution des anciennes agences régionales de l'hospitalisation. Les ARS constituent des établissements publics administratifs de l'Etat, et se trouvent organisées autour d'un conseil d'administration et d'un directeur général nommé par décret et qui concentre l'essentiel du pouvoir de décision au sein de l'agence. Placées sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées, les ARS jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre des politiques de santé à l'échelle de la région et pour la coordination des actions des différents acteurs de santé. Ainsi, l'article L. 1431-2 du Code de la santé publique prévoit que les ARS doivent exercer principalement les deux missions suivantes :

- mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé définie en application des articles L. 1411-1 et L. 1411-1-1, en liaison avec les autorités compétentes dans les domaines de la santé au travail, de la santé scolaire et universitaire et de la protection maternelle et infantile,
- réguler, d'orienter et d'organiser, notamment en concertation avec les professionnels de santé et les acteurs de la promotion de la santé, l'offre de services de santé, de manière à répondre aux besoins en matière de prévention, de promotion de la santé, de soins et de services médico-sociaux, aux besoins spécifiques de la défense et à garantir l'efficacité du système de santé.

Etablissement public de l'Etat, l'ARS voit néanmoins son conseil d'administration ouvert à la représentation des collectivités territoriales, dont le nombre de membres a été sensiblement accru par la loi n°2022-217 du 21 février 2022. Toutefois, compte tenu du fait que les pouvoirs exercés par cet organe collégial demeurent bien moins importants que ceux du directeur général de l'ARS, cette représentation accrue des collectivités ne conduit pas à en faire des acteurs majeurs de la politique de santé en France.

En effet, les collectivités territoriales exercent des compétences peu nombreuses en matière de santé *stricto sensu* (alors qu'elles détiennent des compétences plus étendues, en particulier le département, en matière d'aide sociale et médico-sociale). Au niveau communal, l'essentiel des compétences sanitaires réside dans les pouvoirs de police du maire, responsable du maintien de

³⁶ CSP, art. L. 1413-1 à L. 1413-12-3.

³⁷ CSP, art. L. 1418-1 à L. 1418-8.

³⁸ Code de la sécurité sociale (CSS), art. L. 161-37 à L. 161-46.

l'hygiène publique, dont l'intervention se trouve toutefois limitée par les pouvoirs de police spéciale exercés par le Premier ministre ou le préfet (cf. *infra*). Le département, quant à lui, intervient principalement au titre du financement du service de la protection maternelle et infantile et de la mise en œuvre de l'obligation vaccinale (cf. *infra*). Quant à la région, elle dispose, comme on le verra, d'une compétence facultative pour contribuer au développement sanitaire de son territoire, de manière complémentaire à la mise en œuvre des politiques de santé dont l'ARS a la responsabilité. Elle exerce également des compétences en matière de formation du personnel des professions paramédicales. Le rôle principal des collectivités territoriales en matière de santé paraît ce faisant résider dans l'appui financier qu'elles sont libres d'apporter à la création de centres de santé et, plus généralement, à l'installation de professionnels de santé devant assurer des soins de proximité, en particulier dans les zones identifiées comme sous-denses.

Il s'agit à présent d'étudier la répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales à partir des sous-thèmes identifiés dans la définition de cette étude.

A) Coopération entre les acteurs du système de santé

Définition et étendue de la matière : La coopération concerne l'ensemble des acteurs de santé, qu'ils soient publics ou privés, et constitue « l'un des axes essentiels de la politique de santé du pays³⁹ ». Les objectifs poursuivis à travers le recours à la coopération sont divers, et rejoignent plusieurs des thématiques abordées dans cette étude (lutte contre la désertification médicale et contre les menaces sanitaires, décloisonnement des activités de santé, ...). De manière concise, la justification de la coopération entre acteurs de santé résiderait ainsi dans le fait qu'elle « optimise les soins et relie les meilleures expériences, tout en rationalisant et accentuant l'offre⁴⁰ ». Cette coopération a été fortement encouragée par le législateur, comme l'illustre l'exposé des lois qui suit.

Principaux textes législatifs :

- La loi n°91-748 du 31 juillet 1991 *portant réforme hospitalière* a permis aux établissements de santé de recourir aux groupements d'intérêt public (GIP) et aux groupements d'intérêt économique (GIE) pour mener des actions de coopération.
- L'ordonnance n°96-346 du 24 avril 1996 *portant réforme de l'hospitalisation publique et privée* a créé le groupement de coopération sanitaire (GCS), qui constitue la principale forme organique de coopération entre établissements de santé. Cette ordonnance a été complétée par l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003, qui renforce le recours au GCS.
- La loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 *portant réforme de l'hôpital, relative aux patients, à la santé et aux territoires* (Loi HPST) a créé les agences régionales de santé (ARS), chargées d'assurer la coordination des politiques de santé sur le territoire relevant de leur compétence. La définition des objectifs y relatifs et la détermination des moyens permettant de les atteindre passent notamment par l'élaboration d'un projet régional de santé (PRS), arrêté par le directeur général de l'ARS.
- La loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé* a créé le groupement hospitalier de territoire (GHT), qui constitue une forme de coopération

³⁹ Cl. Bergoignan Esper, « Exercice médical dans le cadre des établissements de santé. La coopération entre acteurs de santé », *Feuilles mobiles Litec Droit médical et hospitalier*, Fasc. 122-10, octobre 2023.

⁴⁰ *Ibid.*

conventionnelle, obligatoire pour les établissements publics de santé (cf. *infra*). Cette loi a été notamment complétée par l'ordonnance n°2021-291 du 17 mars 2021 relative aux GHT et à la médicalisation des décisions à l'hôpital, qui renforce la mutualisation de la gestion des ressources humaines, puis par la loi n°2021-502 du 26 avril 2021 (Loi Rist) et la loi n°2023-1268 du 27 décembre 2023, qui prévoit la possibilité de doter un GHT de la personnalité morale.

La loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 a également prévu la possibilité pour les professionnels de santé de se regrouper dans des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), articulées autour d'un projet de santé afin d'améliorer la coordination de leurs actions. La loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 *relative à l'organisation et à la transformation du système de santé* prévoit quant à elle la création des projets territoriaux de santé (PTS), élaborés et mis en œuvre par les CPTS et au moins un établissement ou service de santé, social ou médico-social, afin de coordonner leurs actions.

Distribution des compétences

1) Compétences normatives

a) Détermination du Projet régional de santé

Aux termes de l'art. L. 1431-1 du Code de la santé publique, **l'agence régionale de santé (ARS)** est chargée d'assurer l'application à l'échelon régional de la politique de santé définie par le gouvernement au niveau national. Parmi ses missions figure notamment celle d'assurer la coordination à l'échelon régional et infra-régional de la politique de santé. A cette fin, le **directeur général de l'ARS** est chargé d'arrêter un projet régional de santé (PRS), défini à l'art. L. 1434-1 CSP⁴¹, et qui se compose de trois éléments définis à l'art. L.1434-2 CSP :

1° D'un cadre d'orientation stratégique, qui détermine des objectifs généraux et les résultats attendus à dix ans.

2° D'un schéma régional de santé, établi pour cinq ans sur la base d'une évaluation des besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux et qui détermine, pour l'ensemble de l'offre de soins et de services de santé, y compris en matière de prévention, de promotion de la santé et d'accompagnement médico-social, des prévisions d'évolution et des objectifs opérationnels.

3° D'un programme régional relatif à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies

Ces trois éléments sont arrêtés par le **directeur général de l'ARS** (CSP, art. R. 1434-1), et peuvent l'être séparément (CSP, art. R. 1434-2). Parmi ceux-ci, le schéma régional de santé (SRS) est notamment chargé de fixer « les transformations, les regroupements et les coopérations entre les établissements de santé » (CSP, art. L. 1434-3, 2°c)).

Exercice de la compétence :

Projet régional de santé de l'ARS AURA :

⁴¹ L'art. L. 1434-1 CSP dispose ainsi : « Le projet régional de santé définit, en cohérence avec la stratégie nationale de santé et dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, les objectifs pluriannuels de l'agence régionale de santé dans ses domaines de compétences, ainsi que les mesures tendant à les atteindre. »

- Arrêté n°2018-1921 du 28 mai 2018 du Directeur général de l'ARS ARA portant adoption du COS 2018-2028 du PRS ARA 2018-2028.
<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/cadre-dorientation-strategique-cos-2018-2028-les-enjeux-majeurs-en-auvergne-rhone-alpes>
- Arrêté n°2025-22-057 du 20 juin 2025 de la Directrice générale de l'ARS ARA portant adoption du SRS 2023-2028 révisé du PRS ARA 2018-2028.
<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/schema-regional-de-sante-srs-2023-2028-en-auvergne-rhone-alpes>
- Arrêté n°2023-22-0068 du 30 octobre 2023 de la Directrice générale de l'ARS ARA portant sur l'adoption du PRAPS du PRS ARA 2018-2028.
<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/programme-regional-dacces-la-prevention-et-aux-soins-praps-2023-2028-en-auvergne-rhone-alpes>

Projet régional de santé de l'ARS PACA :

- Arrêté n°DG-1023-10318-D du 26 octobre 2023 de l'ARS PACA portant adoption du PRS PACA 2023-2028.
- Arrêté n° DG-0625-5177-D du 24 juin 2025 du Directeur général de l'ARS PACA portant révision partielle du PRS PACA 2023-2028.
<https://www.paca.ars.sante.fr/le-projet-regional-de-sante-2023-2028-0>

b) Détermination des projets territoriaux de santé

Aux termes de l'art. L. 1434-9 CSP, le **directeur général de l'ARS** est compétent pour délimiter les *territoires de santé* au sein de la région concernée, après avis du préfet de région, de la conférence régionale de santé et des collectivités territoriales concernées. Le **directeur général de l'ARS** est compétent pour instituer au sein de chaque territoire de santé un *conseil territorial de santé* (CSP, art. L.1434-10), composé de quatre collèges (celui des professionnels de santé, celui des usagers, celui des collectivités territoriales, celui de l'Etat et des organismes de sécurité sociale). Le conseil territorial de santé participe à la réalisation du *diagnostic territorial de santé*, qui sert à « identifier les besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la population concernée » (CSP, art. L. 1434-10). Le diagnostic territorial de santé sert de base à la réalisation des *projets territoriaux de santé*, déterminés conjointement par les communautés professionnelles territoriales de santé (cf. *infra*), et les établissements et services de santé, sociaux et médico-sociaux afin de coordonner leurs actions (CSP, art. L. 1434-10 III). Le projet territorial de santé doit tenir compte des objectifs du projet régional de santé et est transmis au directeur général de l'ARS qui peut s'y opposer.

c) Définition d'une politique locale de santé

A titre résiduel, la **région** est compétente pour promouvoir le développement sanitaire sur son territoire, aux termes de l'art. L. 4221-1 CGCT. Dans ce cadre, le Code de la santé publique prévoit que « le conseil régional peut définir des objectifs particuliers à la région en matière de santé. Il élabore et met en œuvre les actions régionales correspondantes. Il informe le représentant de l'Etat dans la région et le directeur général de l'agence régionale de santé sur le contenu de ces actions et les moyens qu'il y consacre. » (art. L. 1424-1).

D'autre part, la région est compétente pour concourir volontairement au financement du programme d'investissement des établissements de santé publics, privés d'intérêt collectif et privés et par priorité de celui des établissements de ressort régional, interrégional ou national (CSP, art. L. 1424-2). Il en va de même pour les communes et leurs groupements (CSP, art. L. 1422-3) et pour les départements (CSP, art. L. 1423-3). Les opérations financées dans le cadre du programme d'investissement doivent respecter les objectifs du schéma régional ou interrégional de santé.

Exercice de la compétence :

- **Région AURA :**
 - Délibération n°AP-2022-03 / 12-9-6443 du 18 mars 2022 du Conseil régional approuvant le Plan régional pour la santé
- **Région PACA :**
 - Délibération n°19-875 du 13 décembre 2019 du Conseil régional approuvant le cadre d'intervention « Kit Lutte contre les déserts médicaux
 - Délibération n°20-690 du 17 décembre 2020 du Conseil régional approuvant le contrat d'avenir entre l'Etat et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2021- 2027
 - Délibération n°22-7 du 25 février 2022 du Conseil régional approuvant le Plan cancer régional II
<https://www.maregionsud.fr/ma-region/cest-quoi-la-region/competences/sante>

2) Compétences d'exécution

a) Compétence du directeur général de l'ARS en matière de contractualisation de la mise en œuvre de la politique de santé.

La mission de coordination de la politique de santé attribuée à l'ARS passe notamment par une *démarche de contractualisation*, qui est censée constituer un moyen privilégié de mise en œuvre des objectifs définis dans le PRS, et favorise la coopération entre les différents acteurs du système de santé. Parmi les différents contrats qui peuvent être conclus par l'ARS, on peut citer :

- Les *contrats locaux de santé*, définis à l'art. L. 1434-10 CSP⁴², conclus par l'ARS notamment avec les **collectivités territoriales et leurs groupements**, et

⁴² L'art. L. 1434-10-IV CSP dispose : « -La mise en œuvre du projet régional de santé peut faire l'objet de contrats locaux de santé conclus par l'agence, notamment avec les collectivités territoriales et leurs groupements garantissant la participation des usagers, notamment celle des personnes en situation de pauvreté, de précarité ou de handicap et, portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social et social. Les contrats locaux de santé comportent un volet consacré à la santé mentale, qui tient compte du projet territorial de santé mentale. Ils sont conclus en priorité dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins, au sens du 1° de l'article L. 1434-4. Les projets de santé des communautés professionnelles territoriales de santé s'appuient sur les contrats locaux de santé, lorsqu'ils existent. »

portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social.

- Les *contrats territoriaux de santé*, définis à l'art. L. 1434-13 CSP⁴³.
- Les *contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens* (CPOM), conclus avec les établissements de santé, centres de santé, les pôles de santé, les maisons de santé et les maisons de naissance (CSP, art. L. 1435-3). Le versement d'aides financières à ces services de santé par l'ARS est subordonné à la conclusion de tels contrats.
- Les *contrats ayant pour objet d'améliorer la qualité et la coordination des soins*, conclus avec des professionnels de santé, des établissements de santé ou des services médico-sociaux (art. L. 1435-4).

b) Compétence du directeur général de l'ARS pour initier les regroupements et coopérations entre établissements publics de santé.

En matière de *service public hospitalier*, le **directeur général de l'ARS** dispose d'un pouvoir d'initiative pour *inciter les regroupements et les coopérations entre les établissements publics de santé*. Aux termes de l'art. L. 6131-2 CSP, le directeur général de l'ARS peut ainsi leur demander :

- 1° De conclure une convention de coopération.
- 2° De créer un groupement de coopération sanitaire, un groupement d'intérêt public ou une fédération médicale inter-hospitalière.
- 3° De prendre une délibération tendant à la fusion des établissements concernés dans les conditions prévues.

Si la demande de conclure une convention de coopération, ou de créer l'une des formes de regroupement susmentionnées n'est pas suivie d'effet, le directeur général de l'ARS dispose du pouvoir de « prendre les mesures appropriées, notamment une diminution des dotations de financement ». Aux termes de l'art. L. 6131-2, al. 3 CSP, il lui revient alors également de fixer les compétences obligatoirement transférées au groupement parmi celles figurant sur une liste établie à l'art. R. 6133-22 CSP. S'il n'est pas fait droit à la demande de fusion, le directeur général de l'ARS peut lui-même prononcer cette fusion (CSP, art. L. 6131-4).

c) Compétence du directeur général de l'ARS pour approuver les regroupements entre établissements et professionnels de santé

Aux termes de l'art. R. 6132-6 CSP, le **directeur général de l'ARS** est également compétent pour approuver la convention constitutive d'un *groupement hospitalier de territoire* (GHT), regroupement pourvu ou non de la personnalité juridique auquel tout établissement public de

⁴³ L'article L. 1434-13 CSP prévoit : « Pour répondre aux besoins identifiés dans le cadre des diagnostics territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1434-10 et sur la base des projets de santé des équipes de soins primaires, des projets de santé des équipes de soins spécialisés, des projets de santé des communautés professionnelles territoriales de santé lorsque ces derniers ont été validés, ainsi que des projets territoriaux de santé mentionnés au même article L. 1434-10, l'agence régionale de santé peut conclure des contrats territoriaux de santé. Le contrat territorial de santé définit l'action assurée par ses signataires, leurs missions et leurs engagements, les moyens qu'ils y consacrent et les modalités de financement, de suivi et d'évaluation. »

santé est partie (CSP, art. L. 6132-1). Le GHT a pour objet permettre aux établissements de mettre en œuvre une stratégie de prise en charge commune et graduée du patient, dans le but d'assurer une égalité d'accès à des soins sécurisés et de qualité et d'assurer la rationalisation des modes de gestion par une mise en commun de fonctions ou par des transferts d'activités entre établissements. (CSP, art., L. 6132-2). La compétence pour signer la convention constitutive du GHT appartient au directeur de chaque établissement.

Aux termes de l'art. R. 6133-1 CSP, le **directeur général de l'ARS** est également compétent pour approuver la convention constitutive des *groupements de coopération sanitaire* (CGS). Le GPS est une forme de regroupement qui peut être constitué par des établissements de santé publics ou privés, des établissements médico-sociaux, des centres de santé et des maisons de santé, des personnes physiques ou morales exerçant une profession médicale à titre libéral (CSP, art. L. 6133-2), en vue de faciliter, développer ou améliorer l'activité de ses membres (CSP, art. L. 6133-1). Le GCS, s'il est titulaire d'une autorisation d'activité de soins, constitue lui-même un établissement de santé public ou privé (CSP, art. L. 6133-7).

d) Compétence des établissements de santé en matière de coopération internationale

L'article L. 6134-1 du Code de la santé publique prévoit :

« Dans le cadre des missions qui leur sont imparties et dans les conditions définies par voie réglementaire, les établissements de santé publics ou privés à but non lucratif peuvent participer à des actions de coopération, y compris internationales, avec des personnes de droit public et privé. Pour la poursuite de ces actions, ils peuvent signer des conventions, participer à des groupements d'intérêt public, des groupements d'intérêt économique ou des groupements de coopération sanitaire ou constituer entre eux des fédérations médicales interhospitalières.

Pour les actions de coopération internationale, les établissements de santé publics ou privés à but non lucratif peuvent également signer des conventions avec des personnes de droit public et privé, dans le respect des engagements internationaux souscrits par l'Etat français ».

L'art. R. 6134-1 CSP prévoit que la conclusion de telles conventions doit intervenir dans des conditions propres à garantir la continuité du service public hospitalier. La convention de coopération, qui précise notamment les modalités d'échange et de formation des personnels médicaux et non médicaux, doit respecter le contrat d'objectifs et de moyens qui définit les objectifs stratégiques de l'établissement de santé.

L'art. R. 6134-6 CSP prévoit que les établissements publics de santé qui engagent des actions de coopération internationale en rapport avec leur participation au service d'aide médicale urgente mentionné à l'article L. 6311-2 peuvent adhérer à un réseau hospitalier dénommé " SAMU de France " dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont définies par arrêté du ministre chargé de la santé.

B) Organisation du système de santé face aux menaces sanitaires

Définition et étendue de la matière : Le législateur n'a pas défini les notions de menaces et crises sanitaires graves autour desquelles s'articulent les dispositifs prévus en matière d'urgence

sanitaire. Il résulte toutefois des travaux préparatoires à la loi du 9 août 2004 que le législateur a entendu retenir une acception large de ces notions afin de faire face à la variété de dangers et risques sanitaires susceptibles de se présenter. Les dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire – état d'exception institué au début de la pandémie de Covid-19 pour lutter contre l'épidémie -, aujourd'hui abrogées, prévoyaient que ce dernier pouvait être mis en œuvre « en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population » (art. 3131-12 CSP, abrogé).

Principaux textes législatifs :

- La loi n°2004-806 du 9 août 2004 *relative à la politique de santé publique* a créé au sein du Code de la santé publique un chapitre intitulé « menace sanitaire grave ». L'article L. 3131-1 du Code de la santé publique, créé par ce texte, prévoit les moyens dont dispose le ministre de la santé pour faire face à de telles menaces. Cette disposition a ultérieurement été modifiée par la loi n°2021-689 du 31 mai 2021 *relative à la sortie de la crise sanitaire*, par la loi n°2022-1089 du 30 juillet 2022 *mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la Covid-19*, et, enfin, par la loi n°2024-317 du 8 avril 2024 *portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie*. La loi prévoit en outre l'obligation pour le projet régional de santé élaboré par l'ARS d'intégrer un plan d'action relatif à l'alerte et à la gestion des situations d'urgence sanitaire. Le texte prévoit également plusieurs dispositions intéressant la veille et la lutte contre les épidémies et certaines maladies transmissibles.
- La loi n°2007-294 du 5 mars 2007 *relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur* a créé l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), chargé de gérer les moyens de lutte contre les menaces sanitaires graves, notamment grâce à la constitution d'un corps de réserve sanitaire. L'EPRUS a été fusionné avec d'autres instituts lors de la création de l'établissement Santé publique France par l'ordonnance n°2016-462 du 14 avril 2016, prise sur le fondement de l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé*.

Dispositions codifiées : Code de la santé publique (CSP), Troisième partie, livre Ier, Titre III, « Menaces et crises sanitaires graves » (art. L. 3131-1 à 3136-2 ; art. R. 3131-1 à R.3135-2).

Distribution des compétences

1) Compétences normatives

a) Compétence d'ordre général

Aux termes de l'art. L.1142-8 du Code de la défense, le **ministre de la santé** est « responsable de l'organisation et de la préparation du système de santé et des moyens sanitaires nécessaires à la connaissance des menaces sanitaires graves, à leur prévention, à la protection de la population contre ces dernières, ainsi qu'à la prise en charge des victimes. ». Le Code de la santé publique (art. L.3131-1) prévoit ainsi une habilitation en sa faveur pour prendre « en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie » par arrêté motivé :

- 1° Toute mesure réglementaire ou individuelle relative à l'organisation et au fonctionnement du système de santé ;

2° Des mesures de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement, dans les conditions prévues au I des articles L. 3131-12 et L. 3131-13.

b) Mesures de police sanitaire

Au titre de l'exercice du pouvoir de police générale, qui inclut la protection de la santé publique, le **Premier ministre** est également compétent pour prendre des mesures applicables sur l'ensemble du territoire national pour lutter contre une menace sanitaire.

L'intervention du **maire**, titulaire du pouvoir de police générale au niveau local, pour lutter contre une menace sanitaire faisant déjà l'objet de mesures prises par le ministre de la santé au titre de son pouvoir de police spéciale, est étroitement encadrée par le juge administratif. Cf. CE, 2020, *Cne de Sceaux*.

c) Elaboration du dispositif ORSAN

- Le dispositif ORSAN, créé par la loi du 26 janvier 2016, art. 158 (ultérieurement modifié et codifié à l'art. L. 3131-11 CSP), organise la réponse du système de santé en cas de « situation sanitaire exceptionnelle ». Il est arrêté par le **directeur général de l'ARS**, après avis des préfets compétents pour la mise en œuvre du plan ORSEC. Ce dispositif comprend notamment « plans de réponse organisant, en fonction de la nature de la situation sanitaire exceptionnelle, la mobilisation, de façon coordonnée, des structures de soins, des professionnels de santé et des moyens et matériels. » (CSP, art. R.3131-4, I 1°). Ces plans permettent de définir les parcours de soins et les missions et objectifs des différents acteurs du système de santé et des établissements médico-sociaux dans de telles situations. Le dispositif ORSAN doit notamment être pris en compte par :
 - Le « plan de gestion des tensions hospitalières et des situations sanitaires exceptionnelles », qui a pour objet de détailler « les mesures à mettre en œuvre en cas d'événement entraînant une perturbation de l'organisation des soins, notamment lors de situations sanitaires exceptionnelles » (CSP, art. L. 3131-7). Le plan de gestion des tensions hospitalières, dont chaque établissement de santé doit être doté, relève de la compétence du **directeur d'établissement**. Aux termes du Code de la santé publique, art. R. 3131-10 CSP, ce plan comprend deux niveaux de réponse en fonction de l'intensité de la crise :
 - 1° Le niveau intitulé « Plan de mobilisation interne » pour la gestion des tensions hospitalières ;
 - 2° Le niveau intitulé « Plan blanc » pour la gestion des situations sanitaires exceptionnelles.
 - Le « plan bleu », créé par le décret n°2005-768 du 7 juillet 2005 (CASF, art. D. 312-160), dont chaque établissement social et médico-social recevant des personnes âgées ou handicapées doit se doter afin d'organiser leurs capacités de fonctionnement en cas de crise sanitaire ou climatique.

2) Compétences d'exécution

a) Mesures d'ordre général

- Le ministre de la santé peut habiliter le **préfet territorialement compétent** à prendre toutes mesures d'application des dispositions prises par lui en cas de menace sanitaire grave (art. L.3131-1, II). Aux termes de l'article L. 3131-8 CSP, le **préfet de département** dispose, si l'afflux de patients ou de victimes ou que la situation le nécessite, et sur proposition du directeur général de l'ARS, d'un droit de réquisition en matière de biens et de services, et peut notamment « requérir le service de tout professionnel de santé, quel que soit son mode d'exercice, et de tout établissement de santé ou établissement médico-social ».

b) Déclenchement du dispositif ORSAN

Le déclenchement du dispositif ORSAN relève de la compétence du **directeur général de l'ARS**, de son propre chef ou sur demande du préfet ou du ministre chargé de la santé, en cas de situation sanitaire exceptionnelle (CSP, art. R. 3131-4, II).

c) Appel à la réserve sanitaire

La réserve sanitaire est constituée en vue de répondre aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national, afin de compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en œuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'Etat, des établissements hospitaliers, des collectivités territoriales et des ARS (CSP, art. L. 3132-1). Une convention est conclue de mise à disposition entre l'Agence nationale de santé publique, les réservistes et leurs employeurs (CSP, art. L. 3133-1). Il appartient au **ministre chargé de la santé** de faire appel à la réserve sanitaire ; l'arrêté détermine la durée de la mobilisation des réservistes ainsi que l'autorité auprès de laquelle ils sont affectés pour effectuer des missions locales, nationales ou internationales (CSP, art. L. 3134-1).

d) Appel aux professionnels de santé volontaires et aux régions voisines

L'art. L. 3131-10-1 CSP prévoit qu'en cas de situation sanitaire exceptionnelle dont les conséquences dépassent les capacités de prise en charge d'une ou de plusieurs structures de soins de la région, le **directeur général de l'agence régionale de santé** concernée peut faire appel aux professionnels de santé de la région volontaires pour porter appui à ces structures de soins. Il est de même compétent, lorsque les conséquences de la situation sanitaire dépassent la capacité de prise en charge de la région, pour solliciter auprès des directeurs généraux des agences régionales de santé des autres régions des ressources sanitaires complémentaires (CSP, art. L. 3131-10-1-II).

C) Renforcement de l'accès aux soins (lutte contre les « déserts médicaux »).

Remarque préalable : Cette matière fait l'objet d'une proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat le 13 mai 2025, puis déposée le 28 mai à l'Assemblée nationale. Cette proposition de loi entend notamment *renforcer le rôle du département* dans la coordination des dispositifs permettant de renforcer l'accès aux soins dans les zones sous-denses.

Définition et étendue de la matière : Les « déserts médicaux », ou zones sous-denses, sont définis par la loi comme les « zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins » (CSP, art. L. 1434-4 1°).

Principaux textes législatifs :

- La loi n°2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* comprend plusieurs dispositions relatives à l'installation des professionnels de santé sur

ces territoires (art. 108 à 113). L'art. 1511-8 CGCT issu de ces dispositions prévoit ainsi la possibilité pour les collectivités territoriales d'attribuer des aides favorisant l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones sous-denses.

- La loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 *de financement de la sécurité sociale pour 2013* a prévu la possibilité pour l'ARS de conclure un contrat avec un médecin ou un établissement de santé afin de renforcer la couverture médicale des zones sous-denses.
- La loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé* a prévu la détermination par arrêté du directeur général de l'ARS des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins.

Distribution des compétences

1) Compétences normatives

a) La détermination des zones sous-denses

La loi habilite le **directeur général de l'ARS** à déterminer par arrêté tous les deux ans, après concertation avec le conseil territorial de santé, les zones constituant des déserts médicaux (CSP, art. L. 1434-4 1°) pour les différents professionnels de santé. Les conditions de détermination de ces zones sont précisées par le décret n°2017-632 du 25 avril 2017 (CSP, art. R1434-41 à R. 1434-43). Dans de telles zones, la loi prévoit la mise en œuvre de mesures destinées à réduire les inégalités en matière de santé et à favoriser une meilleure répartition géographique des professionnels de santé, des maisons de santé, des pôles de santé et des centres de santé (CSP, art. L.1434-4).

Exercice de la compétence :

- **ARS AURA :**

Arrêté n°2021-19-0284 du 27 décembre 2021 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession de médecin.

Arrêté n°2024-17-0455 du 15 octobre 2024 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession de chirurgiens-dentistes.

Arrêté n°2023-19-0391 du 25 octobre 2023 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession d'orthophoniste.

Arrêté n°2024-17-0457 du 15 octobre 2024 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession de masseurs-kinésithérapeutes.

Arrêté n°2024-17-0457 du 21 janvier 2021 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession d'infirmier.

Arrêté n°2025-17-0044 du 17 février 2025 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession d'infirmier.

<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/zonages-des-professionnels-de-sante-en-auvergne-rhone-alpes-les-cartographies-en-vigueur>

- **ARS PACA :**

Arrêté n° DSDP-0322-0500-I du 13 avril 2022 Modifiant l'arrêté n° DSDP-0122-0179-I relatif à la détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession de médecin

Arrêté n° DSDP-1124-1671-I du 18 décembre 2024 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins pour la profession des chirurgiens-dentistes

Arrêté n° DSDP-0224-0228-I du 11 juillet 2024 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins et des zones dans lesquelles le niveau de l'offre est particulièrement élevé pour la profession d'orthophoniste ; suite de l'arrêté [ici](#).

Arrêté PACA_Masseurs_Kinésithérapeutes_02 juin 2025 du 2 juin 2025 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins et des zones dans lesquelles le niveau de l'offre est particulièrement élevé pour la profession de masseurs-kinésithérapeutes

Arrêté n° DSDP-0720-0547-I du 18 août 2020 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins et des zones dans lesquelles le niveau de l'offre est particulièrement élevé pour la profession des infirmiers libéraux

Arrêté n° DSDP-0225-0109-I du 3 mars 2025 portant détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins et des zones dans lesquelles le niveau de l'offre est particulièrement élevé pour la profession de sage-femme

b) Compétence en matière de promotion de l'accès aux soins.

Depuis la loi dite « 3DS » n°2022-217 du 21 février 2022, le **département** est compétent pour promouvoir l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental (CGCT, art. L. 3111-1). Ce titre de compétence générale se trouve toutefois privé pour l'heure de tout prolongement dans des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques, en dehors de celles mentionnées *infra*.

2) Compétences d'exécution

a) Création et financement de centres de santé

Les centres de santé sont définis comme des « structures sanitaires de proximité, dispensant des soins de premier recours et, le cas échéant, de second recours et pratiquant à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soins, au sein du centre, sans hébergement, ou au domicile du patient. Ils assurent, le cas échéant, une prise en charge pluriprofessionnelle, associant des

professionnels médicaux et des auxiliaires médicaux » (CSP, art. L. 6323-1). Tout centre de santé réalise, à titre principal, des prestations remboursables par l'assurance maladie. La loi prévoit également la possibilité de créer des centres santé pluriprofessionnels universitaires qui ont pour objet le développement de la formation et de la recherche en soins primaires (CSP, art. L. 6323-1-2).

Les centres de santé sont créés et gérés soit par des organismes à but non lucratif, soit par les départements, soit par les communes ou leurs groupements, soit par des établissements publics de santé, soit par des personnes morales gestionnaires d'établissements privés de santé, à but non lucratif ou à but lucratif (CSP, art. L. 6323-1-3).

Exercice de la compétence :

- **Région AURA :**
 - Délibération n°CP-2022-05 / 12-109-6721 du 25 février 2022 de la Commission permanente du Conseil régional. Création du GIP « Ma Région ma santé – Auvergne-Rhône-Alpes » en faveur du recrutement de médecins salariés.

b) Attribution d'aides financières pour l'installation de professionnels de santé

Les **collectivités territoriales et leurs groupements** sont compétents pour attribuer des *aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé* dans les zones définies comme sous-denses par l'ARS (Loi n°2005-157 du 23 février 2005 - art. 108 ; CGCT, art. L. 1511-8). L'aide peut être subordonnée à des modes d'exercice de groupe ou d'exercice pluriprofessionnel destinés à améliorer la continuité et la qualité des soins. Les conditions d'attribution de l'aide sont déterminées à l'art. R. 1511-44 CGCT. A ce titre, les collectivités concourent au financement de maisons de santé, très répandues en milieu rural. Alors que le centre de santé est une structure publique, la maison de santé est définie quant à elle comme une personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens, qui exercent à titre libéral (CSP, art. L. 6323-3). Les maisons de santé ont vocation à assurer des activités de soins sans hébergement de premier recours et, le cas échéant, de second recours, et élaborent un projet de santé, transmis pour information à l'ARS.

Aux termes du même article, **collectivités territoriales et leurs groupements** peuvent également accorder des *indemnités de logement et de déplacement aux étudiants de troisième cycle de médecine générale, de chirurgie dentaire ou de toute autre spécialité* lorsqu'ils effectuent leurs stages dans les zones définies par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 précitée, dans lesquelles est constaté un déficit en matière d'offre de soins (CGCT, art. 1511-8, al.5, tel que modifié par la loi n°2023-1268 du 27 décembre 2023, art. 21).

Exercice de la compétence :

- **Région AURA :**
 - Délibération n°CP-2022-05 / 12-42-6654 du 25 février 2022 de la Commission permanente du Conseil régional. Conforter le maillage du territoire régional en maisons et centres de santé.
 - Délibération n°CP-2022-05 / 12-109-6721 du 25 février 2022 de la Commission permanente du Conseil régional. Primes d'engagement à l'installation des futurs médecins généralistes en zones prioritaires.

- Délibération n°CP-2022-12 / 12-70-7173 du 16 décembre 2022 de la Commission permanente du Conseil régional. Aide à la primo-installation des médecins généralistes.
- **Région PACA :**
 - Délibération n°22-148 du 25 février 2022 de la Commission permanente du Conseil régional approuvant le cadre réglementaire spécifique aux bourses de stage pour les internes en Diplôme d'Études Spécialisées (DES) de médecine générale applicable au 1er mai 2022
 - Arrêté n°2024-159 du 29 mai 2024 du Conseil régional portant décision d'attribution de la subvention européenne sollicitée au titre de l'opération « Fonds formation pour les bourses de stage aux internes en diplômes d'études spécialisées de médecine générale dans les déserts médicaux ».

c) Compétence pour conclure des contrats d'aide à l'installation et à l'exercice de l'activité dans une zone sous-dense

Les **agences régionales de santé** sont compétentes pour conclure un contrat de début d'exercice avec un médecin exerçant en tant que remplaçant ou un étudiant en fin d'études de médecine s'ils exercent dans une zone sous-dense (CSP, art. L. 1435-4-2). Les conditions du contrat sont réglementées par le Code de la santé publique (art. R. 1435-9-1 à R. 1435-9-11).

Les **agences régionales de santé** sont également compétentes pour conclure avec les établissements publics de santé, les établissements de santé privés d'intérêt collectif, les centres de santé, les mutuelles, et les médecins salariés dans ces établissements un contrat sur la base duquel ces médecins exercent tout ou partie de leur activité dans une zone sous-dense (CSP, art. L. 1435-5-1 à L. 1435-5-5).

Sur le fondement des conventions et accords nationaux prévus par le Code de la sécurité sociale (art. L. 162-5, art. L. 162-32 et s., art. L. 162-47), les **organismes d'assurance maladie** sont compétents pour conclure avec les centres de santé et les agences régionales de santé un contrat tripartite favorisant l'installation de ces centres dans une zone sous-dense ainsi que celle de médecins. L'aide versée par les centres d'assurance maladie peut faire l'objet d'une modulation régionale.

Exercice de la compétence :

Les aides destinées aux médecins à l'échelon de l'ARS PACA sont présentées dans le document suivant.

d) Autorisation à dispenser des consultations de santé dans une unité mobile

L'exercice de la médecine foraine est expressément prohibé par le Code de déontologie médicale (CSP, art. 4127-74). Toutefois, le même texte prévoit que « quand les nécessités de la santé publique l'exigent, un médecin peut être autorisé à dispenser des consultations et des soins dans une unité mobile selon un programme établi à l'avance. ». Il revient au conseil départemental de l'Ordre des médecins de délivrer l'autorisation.

Dans le cadre de leurs compétences pour soutenir l'exercice de la médecine dans les zones sous-denses, les collectivités territoriales peuvent contribuer au financement de tels dispositifs.

Exercice de la compétence :

- **Région AURA :**

- Délibération n°CP-2023-03 / 12-40-7392 du 10 mars 2023 de la commission permanente du Conseil régional. Soutien aux consultations mobiles de spécialistes et aux permanences de consultations spécialisées en poste avancé dans les territoires ruraux.

D) Transports sanitaires

Définition et étendue de la matière : Selon le Code de la santé publique, art. L. 6312-1 : « Constitue un transport sanitaire, tout transport d'une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale, effectué à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet. » Aux termes du même article, « les transports des personnels de défense effectués à l'aide des moyens propres aux armées ne constituent pas des transports sanitaires. ».

Législation et réglementation applicables :

- La loi n°86-11 du 6 janvier 1986 *relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires* a longtemps constitué le principal texte législatif dans cette matière. Cette loi a été codifiée par l'ordonnance n°2000-548 du 22 juin 2000. Il convient également de se référer au décret d'application n°87-965 du 30 novembre 1987, modifié ultérieurement à plusieurs reprises.
- L'ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 a notamment substitué la compétence du directeur général de l'ARS à celle du représentant de l'Etat pour la délivrance de l'agrément des entreprises de transports sanitaires.

Dispositions codifiées :

- Art. L.6312-1 à L. 6312-5 CSP.
- Art. R. 6312-1 à R. 6312-43 CSP.

Distribution des compétences

1) Compétences normatives

a) Réglementation des transports sanitaires

Le **Premier ministre**, titulaire du pouvoir réglementaire, est habilité (art. L. 6312-5 CSP, tel que modifié par la loi n°2025-199 du 28 février 2025 - art. 61) à déterminer par décret en Conseil d'Etat les conditions de délivrance et l'objet de l'agrément et les obligations des personnes titulaires de celui-ci (art. R. 6312-1 à R. 6312-17 CSP) ; à déterminer la participation des entreprises de transport sanitaire au service de garde en matière de transport sanitaire urgent (art. R. 6312-17-1 à R. 6312-23-2). Le Premier ministre détermine également l'organisation des transports sanitaires aériens et du transport sanitaire infirmier interhospitalier (art. R6312-24 à R6312-28-1 CSP). Il revient enfin au Premier ministre de déterminer les conditions relatives à la délivrance des autorisations de mise en service des véhicules de transports sanitaires terrestres (art. R6312-29 à R6312-43).

2) Compétences d'exécution

a) Agrément, contrôle et retrait

Le **directeur général de l'ARS**. Dans le cadre de la procédure contradictoire de retrait de l'agrément, le sous-comité des transports sanitaires institué au sein du Comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et des transports sanitaires est consulté (art. R. 6312-5 CSP).

b) Organisation du service de garde des transports sanitaires

Le **directeur général de l'ARS** arrête un cahier des charges départemental, après avis du sous-comité départemental des transports sanitaires, qui fixe le cadre et les conditions d'organisation de ce service, et définit notamment la division du territoire en secteurs de garde (art. R. 6312-19 CSP). L'organisation de la garde et des transports sanitaires urgents fait l'objet d'un suivi semestriel de la part du sous-comité des transports sanitaires (art. R6312-23-2).

c) Autorisation de mise en service des véhicules de transports sanitaires terrestres

- *Détermination de l'indice national de besoins de transports sanitaires de la population* : le **ministre de la Santé** par arrêté, sur le fondement de l'art. R6312-29.
- *Détermination du nombre théorique de véhicules affectés aux transports sanitaires par département* : le **directeur général de l'ARS** par arrêté, et après avis du sous-comité des transports sanitaires institué au sein du Comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et des transports sanitaires.
- *Délivrance des autorisations de mise en service* : **directeur général de l'ARS** (art.). Aucune autorisation n'est délivrée si le nombre de véhicules déjà en service égale ou excède un nombre fixé en fonction des besoins sanitaires de la population (art. L. 6312-4 CSP), sauf en ce qui concerne les véhicules exclusivement affectés au service de l'aide médicale urgente.

d) Prise en charge financière

Les transports sanitaires de patients *non hospitalisés* sont en principe à la charge de l'**assurance maladie** (art. R. 322-10 du Code de la sécurité sociale), sur présentation d'une prescription médicale préalable (R. 322-10-2 CSS). Concernant les transferts de patients *hospitalisés*, cf. *infra*. Pour les transports sanitaires assurés par les SMUR dans le cadre de l'aide médicale d'urgence, la prise en charge est financée par la dotation MIG correspondante (art. D. 162-17, III, CSS).

E) Transferts de patients (ou transferts sanitaires)

Définition et étendue de la matière : La notion de transfert doit être distinguée de celle de transport : « le transfert correspond à un mode d'entrée ou de sortie d'un patient. Le transport correspond à une modalité de transfert⁴⁴. ». Le transfert peut être *définitif* ou *provisoire*. On entend par transfert *définitif* le cas où « le patient hospitalisé dans un établissement est transféré dans un autre établissement (au sens d'entité géographique) que celui-ci appartienne ou non à la même entité juridique pour y séjourner en hospitalisation pour une durée de plus de 48

⁴⁴ Ministère de la santé, *FAQ transports patients hospitalisés (article 80)*, février 2021 [en ligne].

heures⁴⁵ ». On entend par transfert *provisoire* « une situation dans laquelle un établissement de santé a recours au plateau technique ou aux équipements d'un autre établissement de santé, relevant ou non de la même entité juridique, pour assurer aux patients des soins ou des examens qu'il ne peut pas effectuer lui-même⁴⁶ », sans que le séjour du patient n'excède 48 heures.

Principaux textes :

- Le décret n°74-27 du 14 janvier 1974 *relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux* a posé l'obligation pour tout établissement public de santé de diriger tout malade ou blessé vers un établissement susceptible d'assurer les soins requis lorsque l'état du patient requiert des soins urgents relevant de disciplines ou de techniques non pratiquées dans l'établissement ou nécessitant des moyens dont il ne dispose pas. Ce texte a été codifié dans le Code de la santé publique (art. R. 1112-14) par le décret n°2003-462 du 27 mai 2003.
- Les règles relatives à la prise en charge financière des transferts sanitaires sont issues de la loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 *de financement de la sécurité sociale pour 2018*, et du décret d'application n°2018-354 du 15 mai 2018 (modifié ultérieurement par le décret n°2025-186 du 26 février 2025).

Distribution des compétences

1) Compétences normatives

La compétence normative appartient **exclusivement à l'Etat** en cette matière. L'organisation des transferts de patients procède des obligations posées par le législateur d'assurer la coordination et la continuité des soins dans le cadre du parcours de santé du patient.

En ce sens, le pouvoir réglementaire exercé par le **Premier ministre** (art. R. 1112-14 CSP) énonce une obligation, à la charge de l'établissement public de santé, de procéder au transfert du patient dans les hypothèses suivantes :

- Lorsqu'un médecin ou un interne de l'établissement constate que l'état d'un malade ou blessé requiert des soins urgents relevant d'une discipline ou d'une technique non pratiquée dans l'établissement ou que les soins nécessitent des moyens dont l'établissement ne dispose pas.
- Lorsque l'admission d'un malade ou blessé présente, du fait de manque de place dans l'établissement, un risque certain pour le fonctionnement du service hospitalier.

De même, l'article R. 1112-58 CSP, al. 2nd, relatif à la sortie des patients hospitalisés dispose que « toutes dispositions sont prises, le cas échéant, et sur proposition médicale, en vue du transfert immédiat de l'hospitalisé dans un établissement dispensant des soins médicaux et de réadaptation ou des soins de longue durée adaptés à son cas. ».

Le législateur est également intervenu directement pour imposer le transfert de personnes remplissant les conditions pour être admise en soins psychiatriques prise en charge en urgence par un établissement de santé qui n'assure pas de tels soins vers un établissement exerçant cette mission (art. L. 3211-2-3 CSP), sur la base d'une convention conclue entre établissements.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

Pour ce qui est de la prise en charge financière des transferts sanitaires, l'article L. 162-21-2 du Code de la sécurité sociale pose le principe suivant lequel les « transports réalisés au sein d'un même établissement de santé ou entre deux établissements de santé sont pris en charge par l'établissement à l'origine de la prescription de transport ». Les modalités d'application du texte sont prises par décret du Premier ministre (exercice de la compétence : art. D. 162-17 CSS).

2) Compétences d'exécution

a) Prescription du transfert

Un transfert sanitaire procède toujours d'une prescription établie par un médecin, qui assume la responsabilité de celui-là.

b) Exécution matérielle du transfert

On distingue les transferts sanitaires de patients nécessitant une prise en charge médicale pendant le transport, et les transferts de patients dont l'état est stabilisé. Dans la première hypothèse, le transfert est nécessairement opéré par les **SMUR** (art. R. 6123-15, 2°, CSP).

c) Prise en charge financière

Il revient à l'**établissement prescripteur** de prendre en charge les transferts intra- ou inter-hospitaliers dans les cas prévus à l'art. D. 162-17 CSS. L'établissement prescripteur est en principe celui depuis lequel le patient est transféré, sauf pour les cas mentionnés à l'art. D. 162-17-2, II 1° à 4°, CSS, dans lesquels il s'agit de l'établissement vers lequel le patient est transféré. Par exception aux dispositions de l'art. D. 167-17, I, demeurent à la charge de l'**assurance maladie** les transports énoncés à l'art. D. 167-17, II, dans les conditions définies aux articles R. 322-10 et suivants CSS. Ceci inclut les transferts *transfrontaliers* de patients⁴⁷.

F) Partage de données sécurisées entre acteurs de santé

Définition et étendue de la matière : On considère ici la question du partage de données de santé entre professionnels et établissements de santé. Ces données, qui revêtent un caractère personnel, sont protégées par un principe de secret, qui admet toutefois un certain nombre de dérogations. Les données personnelles de santé se trouvent définies par le règlement général sur la protection des données (RGPD) du 27 avril 2016 comme les données « relatives à la santé physique ou mentale d'une personne physique, y compris la prestation de services de soins de santé, qui révèlent des informations sur l'état de santé de cette personne » (art. 4.15)⁴⁸.

Principaux textes législatifs

- Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 *relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé* énonce le principe du secret médical et détermine sa portée ainsi que les dérogations admises. S'agissant du secret entre soignants et établissements de santé, les dispositions de la loi du 4 mars 2002 ont été modifiées par la loi n°2021-2017 du 2 août 2021 *relative à la bioéthique*, qui distingue le régime de transmission de données entre professionnels de santé en fonction de l'appartenance ou non à la même équipe de soin.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ F. Megerlin, « Notion de données de santé. Dynamiques conceptuelles et compétitives », *Litec Droit médical et hospitalier*, septembre 2023.

- En matière de mise en place et d'exploitation de données, la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* (loi dite « Informatique et libertés »), occupe historiquement une place prépondérante. Le régime de l'échange et du partage de données de santé a cependant été sensiblement modifié par une série de textes, à commencer par la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé*, puis par le règlement général 2016/679 sur la protection des données du 27 avril 2016 de l'Union européenne (RGPD), qui facilite le partage de données tout en renforçant les obligations des responsables des traitements. Une loi d'adaptation n°2018-493 du 20 juin 2018 *relative à la protection des données personnelles* a ensuite été votée.
- Plus récemment, la loi n°2019-774 du 24 juillet 2019 *relative à l'organisation et à la transformation du système de santé* a notamment créé une Plateforme des données de santé, le décret d'application n°2021-1048 du 4 août 2021 ayant ultérieurement précisé la liste des professionnels et établissements de santé autorisés à consulter ou alimenter l'espace numérique de santé.
- Enfin, le Règlement 2025/327 *relatif à l'espace européen des données de santé* (EEDS), publié le 5 mars 2025, vise à constituer un marché unique des données de santé au sein de l'Union européenne.

Distribution des compétences

1) Compétences normatives

La compétence normative dans cette matière appartient exclusivement au législateur et au pouvoir réglementaire national. Elle intéresse notamment les points suivants :

a) Détermination des règles relatives aux échanges d'informations de santé

Les règles relatives au partage de données entre professionnels de santé diffèrent suivant que ceux-ci appartiennent ou non à la même équipe de soin (CSP, art. L. 1110-4). A l'endroit des médecins de conseil et de contrôle, les règles relatives à l'échange de données de santé sont prévues par le Code de la santé publique, art. L. 1112-1 III, ainsi que par le Code de la sécurité sociale, art. L. 162-30-1.

Par ailleurs, le Code de la santé publique comporte également différentes dispositions relatives à l'échange de données lors de soins délivrés sur le territoire d'un autre Etat de l'Union européenne (art. L. 1111-22 ; art. R. 1111-55 et R. 1111-56).

b) Détermination des règles relatives aux traitements de données nominatives ayant pour fin la recherche, l'étude ou l'évaluation en matière de santé

Il convient en cette matière de se référer aux articles 72 à 77 de la loi du 6 janvier 1978 tels que modifiés par la loi du 26 janvier 2016, art. 193, ainsi qu'aux dispositions du décret n°2016-1872 du 26 décembre 2016.

c) Définition du système national de données de santé

Le législateur a mis en place, par la loi du 26 janvier 2016, le Système national de données de santé (SNDS), qui regroupe les principales bases de données de santé existantes. Le SDNS est régi par les articles L.1461-1 à L.1461-7 du Code de la santé publique.

d) Définition du dossier médical partagé

La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie avait créé le dossier médical personnel, qui devait servir à faciliter la coordination et le partage d'informations entre professionnels de santé concernant un patient. La loi du 26 janvier 2016 lui a substitué le dossier médical partagé (DMP), conçu comme un carnet de santé électronique, qui peut être consulté et alimenté par les professionnels de santé autorisés par le patient. Le DMP a été intégré, à compter du 1^{er} janvier 2022, à l'espace numérique « Mon espace de santé ». Les règles relatives à l'espace numérique de santé et au dossier médical partagé sont prévues par le Code de la santé publique, art. L. 1111-13 à L. 1111-24, et R. 1111-40 à R. 1111-64.

e) Elaboration des référentiels d'interopérabilité et de sécurité pour l'hébergement de données

Il revient au ministre de la santé d'approuver les référentiels d'interopérabilité, de sécurité, et d'éthique, élaborés par le groupement d'intérêt public chargé du développement des systèmes d'information de santé partagés. Ces référentiels sont élaborés en concertation avec les représentants des professions de santé, d'associations d'usagers du système de santé agréées, des établissements de santé, des établissements et services des secteurs médico-social et social ainsi que des opérateurs publics et privés du développement et de l'édition des systèmes d'information et des services et outils numériques en santé. (Code de la santé publique, art. L. 1470-5 et L. 1470-6).

G) Formation des personnels de santé

Définition et étendue de la matière : A la différence des professions médicales et des professions de la pharmacie et de la physique médicale (régies respectivement par les livres Ier et II de la quatrième partie du Code de la santé publique), relevant de la compétence exclusive de l'Etat, le législateur a prévu une compétence partagée de l'Etat et de la région pour ce qui concerne la formation des personnels des professions paramédicales. Celles-ci regroupent les professions d'aides-soignants, d'auxiliaires de puériculture, d'ambulanciers, d'assistants dentaires et d'assistants de régulation médicale, et font l'objet du livre III de la quatrième partie du Code de la santé publique.

Textes législatifs

- La loi n°2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* a attribué compétence aux régions pour autoriser la création d'instituts de formation des professions paramédicales, et leur a transféré la charge de leur fonctionnement et de leur équipement lorsqu'ils sont publics, et la faculté d'y concourir lorsqu'ils sont privés. La région participe également à la détermination du nombre d'étudiants admis à s'inscrire en première année pour une formation donnée. La loi du 13 août 2004 a ultérieurement été modifiée par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 *relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale*.

Distribution des compétences

a) Détermination des conditions d'accès aux formations, des programmes, de l'organisation des études et des modalités d'évaluation.

Il revient à l'Etat de procéder à la détermination des conditions d'accès aux formations, des programmes, de l'organisation des études et des modalités d'évaluation (CSP, art. L. 4383-1).

b) Détermination du schéma régional des formations sanitaires et sociales

Sur le fondement de l'article L. 214-13 du Code de l'éducation, le Conseil régional est compétent pour adopter un schéma régional des formations sanitaires et sociales, qui constitue l'un des volets du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), ayant pour objet pour objet l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes. Le contrat de plan est soumis pour approbation au conseil régional, au représentant de l'Etat ainsi qu'aux autorités académiques.

Exercice de la compétence :

Région AURA :

- Délibération du Conseil régional n°AP-2022-06/07-13-6750 des 29 et 30 juin 2022 relative au Plan Auvergne-Rhône-Alpes 2022-2028 pour l'économie, l'emploi, la formation et l'innovation notamment le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) 2022-2028, Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles Auvergne-Rhône-Alpes 2022-2028

Région PACA :

- Délibération n°23-0021 du 24 mars 2023 du Conseil régional et ses annexes approuvant le schéma régional des formations sanitaires et sociales et les conventions d'objectifs et de moyens relatives à la mise en œuvre des formations régionales des professions paramédicales et de sage-femme pour la période 2023- 2028 <https://www.cariforef-provencealpescotedazur.fr/Content/upload/Schemas-Saso.pdf>
- Délibération n°23-0022 du 24 mars 2023 du Conseil régional approuvant le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles 2023-2028. CPRDFOP PACA 2023-2028.

c) Détermination du nombre d'étudiants admis à s'inscrire en première année.

L'article L. 4383-2 du Code de la santé publique prévoit que le nombre d'étudiants admis en première année pour une formation donnée est fixé :

« 1° Pour les formations sanctionnées par un diplôme de l'enseignement supérieur, par arrêté des ministres chargés de la santé et de l'enseignement supérieur, qui recueillent préalablement une proposition de la région ;

2° Pour les autres formations, par arrêté du ministre chargé de la santé, qui fixe ce nombre sur la base du schéma régional des formations sanitaires mentionné au I de l'article L. 214-13 du code de l'éducation et en tenant compte des besoins en termes d'emplois et de compétences.

Lorsqu'il diffère de la proposition émanant de la région, l'arrêté prévu au 1° du présent article est motivé au regard de l'analyse des besoins de la population et des perspectives d'insertion professionnelle ».

d) Autorisation des instituts et des écoles de formation des professions paramédicales

Aux termes de l'article L. 4383-3 du Code de la santé publique, il revient au président du conseil régional de délivrer l'autorisation pour la création des instituts ou écoles de formation des

professions paramédicales. Il lui revient également d'agréer les directeurs de ces établissements, après avis du directeur général de l'ARS.

La région a également la charge du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts lorsqu'ils sont publics, et peut y concourir lorsqu'ils sont privés (CSP, art. L. 4383-5).

Exercice de la compétence :

- **Région AURA :**
 - Délibération n°CP-2024-12 / 12-90150 du 20 décembre 2024 de la Commission permanente du Conseil régional. Soutien aux établissements santé-social.
- **Région PACA :**
 - Délibération n°25-0010 du 14 mars 2025 approuvant les dotations de fonctionnement 2025 des formations sanitaires et sociales pour le financement de 53 établissements et modifiant le cadre d'intervention des aides individuelles régionales d'études dans le secteur du sanitaire et du travail social.

e) Aide aux élèves et aux étudiants inscrits dans les instituts et écoles de formation des professions paramédicales

Aux termes de l'article L. 4383-4 du Code de la santé publique, La région est compétente pour attribuer des aides aux élèves et étudiants inscrits dans ces établissements, ainsi que pour déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de ces aides.

Exercice de la compétence :

- **Région AURA :**
 - Délibération n°CP-2024-12 / 12-90149 du 20 décembre 2024 de la Commission permanente du Conseil régional. Aides aux étudiants santé-social. Affectation des bourses régionales pour l'exercice 2025.

H) Prévention sanitaire

On distingue usuellement la prévention dite « primaire », qui se rapporte aux actions destinées à combattre l'apparition d'une maladie et se concrétise ainsi principalement par des mesures d'information, et la prévention dite « secondaire », destinée à dépister les maladies déjà apparues⁴⁹.

Au titre de la politique nationale de santé, l'article L. 1411-6 CSP dispose que « des programmes de santé destinés à éviter l'apparition, le développement ou l'aggravation de maladies ou incapacités sont déterminés par **arrêté du ministre chargé de la santé** et de la sécurité sociale et, en tant que de besoin, des ministres intéressés ». Suivant une logique de prévention identique, l'article L. 1411-6-2 CSP prévoit quant à lui que « tous les adultes de dix-huit ans ou plus bénéficient de mesures de prévention sanitaire et sociale, qui comportent notamment des rendez-vous de prévention proposés aux assurés à certains âges. Ces rendez-

⁴⁹ Claudine Bergoignan Esper, « Exercice médical et actions de santé publique. Lutte contre le cancer », *Feuillets mobiles Litec Droit médical et hospitalier*, Fasc. 167-10, novembre 2024.

vous de prévention peuvent donner lieu à des consultations de prévention et à des séances d'information, d'éducation pour la santé, de promotion de la santé et de prévention. Ces rendez-vous de prévention doivent aussi être le lieu de repérage des violences sexistes et sexuelles et des risques liés à la situation de proche aidant. »

L'Agence nationale de Santé publique (ou Santé publique France), constituée sous la forme d'un établissement public administratif de l'Etat, constitue également un acteur important en matière de prévention sanitaire. Parmi les missions mentionnées dans le décret n° 2016-523 du 27 avril 2016 relatif à la création de cette Agence figure en effet celle d'exercer une fonction d'expertise et d'appui en matière de promotion de la santé, de prévention et d'éducation pour la santé (CSP, art. R. 1413-1).

Les mesures de prévention secondaire se rapportent aux soins dits de premier recours, dont l'organisation relève de la compétence des **ARS**, et qui comprennent notamment la prévention, le dépistage, le diagnostic, le traitement et le suivi des patients (CSP, art. L. 1411-11).

On s'intéressera plus particulièrement ici aux actions de prévention mises en place dans un certain nombre de secteurs de la santé.

1) Lutte contre les dépendances

Définition et étendue de la matière :

La troisième partie du Code de la santé publique est consacrée à la lutte contre les maladies et les dépendances. Parmi ces dernières, le livre III est consacré à la lutte contre l'alcoolisme, le livre IV, à la lutte contre la toxicomanie, et le livre V a pour objet la lutte contre le tabagisme et le dopage. On s'intéresse ici aux dispositions ayant pour objet la prévention de ces différentes addictions, en laissant de côté celles qui intéressent les soins à apporter aux personnes qui en sont affectées.

Textes législatifs

- La loi n°70-1320 du 31 décembre 1970 *relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses* a établi le cadre législatif de la lutte contre la toxicomanie.
- La loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 *relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme* (dite Loi Evin) a organisé le cadre législatif de la lutte contre ces formes de dépendances. Les dispositions de cette loi ont ultérieurement été modifiées par la loi du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé*.
- Le décret n°2007-877 du 14 mai 2007 a déterminé le cadre réglementaire applicable aux centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie.
- Le décret n° 2014-322 du 11 mars 2014 a créé la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

Dispositions codifiées :

- *Prévention de l'alcoolisme* : CSP, art. L. 3311-1 à L. 3311-4.

- *Prévention du tabagisme* : CSP, art. L. 3511-1 à L. 3511-3.
- *Prévention de la toxicomanie* : CSP, art. L. 3411-1 à L. 3414-1 ; art. D. 3411-1 à R. 3413-15.

Distribution des compétences

Il revient à l'**Etat** d'organiser et coordonner la prévention et le traitement de l'alcoolisme (CSP, art. L. 3311-1).

Il revient au **Gouvernement** de fixer par décret la date d'une manifestation annuelle intitulée « Jour sans tabac » (CSP, art. L. 3511-1). Au titre de la lutte contre le tabagisme, l'art. L. 3511-2 prévoit également qu'une information de nature sanitaire prophylactique et psychologique est dispensée dans les établissements scolaires et à l'armée.

En matière de lutte contre la toxicomanie, il revient à une **mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives**, placée sous l'autorité du Premier ministre, d'animer et coordonner les actions de l'Etat en matière de lutte contre l'usage nocif des substances psychoactives et les conduites addictives. Cette mission intervient en particulier dans les domaines de l'observation, de l'information et de la prévention, de la prise en charge et de la réduction des risques sanitaires et des dommages sociaux, de la lutte contre les trafics, de la recherche et de la formation. (CSP, art. D. 3411-13).

Les **centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA)** peuvent participer à des actions de prévention, de formation, de recherche en matière de pratiques addictives. Ils peuvent également les mettre en œuvre. Lorsque ces actions sont organisées par des personnes morales, celles-ci rémunèrent l'intervention du centre. (CSP, art. D. 3411-8).

2) Lutte contre le cancer

Définition et étendue de la matière : On ne s'intéressera pas ici aux dispositions relatives aux soins contre le cancer, mais uniquement à celles qui se rapportent aux actions de prévention et de dépistage prévues par le législateur. La politique de lutte contre le cancer, longtemps conçue à l'échelon départemental, revêt un caractère national depuis l'adoption du premier « Plan cancer » en 2003, et témoigne d'une compétence qui appartient désormais largement à l'Etat.

Textes législatifs

- La loi n° 2004-806 du 9 août 2004 *relative à la politique de santé publique* a créé l'Institut national du cancer.
- La loi n° 2025-596 du 30 juin 2025 a mis en place un registre national du cancer.

Dispositions codifiées : CSP, art. L. 1415-2 à L. 1415-8.

Distribution des compétences

L'**Institut national du cancer**, qui revêt la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), est chargé de coordonner les actions de lutte contre le cancer. Il lui revient notamment, dans ce cadre, de développer et d'assurer le suivi d'actions communes entre opérateurs publics et privés en cancérologie et de développer et héberger des systèmes d'information, dans les domaines de la prévention, de l'épidémiologie, du dépistage, de la recherche, de l'enseignement, des soins et de l'évaluation (CSP, art. L. 1415-2). L'Institut est responsable du traitement et de la centralisation des données du registre national du cancer, qui ont pour objet d'améliorer la prévention, le dépistage et le diagnostic des cancers ainsi que la prise en charge des patients et de constituer une base de données aux fins de recherche (CSP, art. L. 1415-2-1).

Dans cadre des compétences rappelées plus haut, il revient à l'**ARS** d'assurer la mise en œuvre de la politique de lutte contre le cancer au sein des territoires. De même, en tant qu'elle est libre de concourir au développement sanitaire sur son territoire (cf. *supra*), la **région** peut mener des actions en faveur de cette lutte.

De même, l'art. L. 1423-2 CSP dispose que le **département**, dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat, peut participer à la mise en œuvre de programmes de dépistage des cancers.

Exercice de la compétence :

- Décret n° 2021-119 du 4 février 2021 *portant définition de la stratégie décennale de lutte contre le cancer*.
Stratégie décennale de lutte contre le cancer (2021-2030), adoptée par l'Institut national du cancer.
Feuille de route (2021-2025) de la stratégie décennale de lutte contre le cancer, adoptée par l'Institut national du cancer.
Feuille de route (2024-2028) Dépistages organisés des cancers, adoptée par le ministère de la Santé et la Prévention.
- **Région AURA :**
 - Feuille de route régionale AURA (2022-2025) de la stratégie décennale de lutte contre le cancer adoptée par l'ARS AURA.
- **Région PACA :**
 - Feuille de route régionale PACA (2022-2025) de la stratégie décennale de lutte contre les cancers adoptée par l'ARS PACA.
 - Plan cancer régional II approuvé par le conseil régional (délibération n°22-7 du 25 février 2022).

3) Lutte contre le syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA)

Définition et étendue de la matière : Le titre II du livre I^{er} de la troisième partie du Code de la santé publique est consacré la lutte contre le syndrome d'immunodéficience acquise. Parmi les dispositions relatives à la lutte contre cette maladie, on retiendra uniquement celles qui ont pour objet la prévention et le dépistage du SIDA conformément à l'objet de cette section.

Textes législatifs

- La loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 *portant diverses mesures d'ordre social* a posé le principe suivant lequel la définition de la politique de lutte contre le SIDA relève de l'Etat. Ces dispositions ont ultérieurement été modifiées par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, puis par la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation de notre système de santé*.
- Le régime juridique est centres gratuits d'information, dépistage et de diagnostic du VIH est principalement fixé par le décret n° 2015-796 du 1er juillet 2015.

Dispositions codifiées : CSP, art. L. 3121-1 à L. 3122-6 ; art. D. 3121-1 à R. 3122-23.

Distribution des compétences

La lutte contre le SIDA relève de l'**Etat** (CSP, art. L. 3121-1). Aux termes de l'article L. 3121-2 CSP, il appartient au **directeur général de l'ARS** d'habiliter au niveau régional un ou plusieurs centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic qui assurent notamment :

1° La prévention, le dépistage et le diagnostic de l'infection par les virus de l'immunodéficience humaine et des hépatites virales, leurs traitements préventifs figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de la santé ainsi que l'accompagnement dans la recherche de soins appropriés ;

2° La prévention, le dépistage, le diagnostic et le traitement ambulatoire des infections sexuellement transmissibles ;

3° La prévention des autres risques liés à la sexualité dans une approche globale de santé sexuelle, notamment par la prescription de contraception.

Les conditions d'habilitation de ces centres sont prévues par l'art. D. 3121-21 CSP. Il est prévu que la gestion d'un centre peut être confiée à une **collectivité territoriale**, dans le cadre d'une convention conclue avec le directeur général de l'agence régionale de santé. (CSP, art. L. 3121-2 III).

4) Vaccination

Définition et étendue de la matière :

La vaccination constitue classiquement l'une des principales mesures de prévention sanitaire. La vaccination peut être recommandée par les autorités sanitaires, ou bien rendu obligatoire, auquel cas elle ne peut être instituée que par la loi ou sur habilitation législative (CE, 15 novembre 1996, n°172806)⁵⁰. L'obligation vaccinale peut concerner l'ensemble de la population ou bien seulement certaines catégories (jeunes enfants, professionnels de santé, militaires, ...).

Textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2004-806 du 9 août 2004 *relative à la politique de santé publique* a établi le cadre législatif actuel de la politique de vaccination.
- La loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 *de financement de la sécurité sociale pour 2018* a étendu l'obligation vaccinale à 11 vaccins.

⁵⁰ X. Bioy, A. Laude, D. Tabuteau, *Droit de la santé*, Paris : PUF, « Thémis », 2020, p. 39.

- Le décret n° 2010-344 du 31 mars 2010 a établi le cadre réglementaire relatif aux établissements et organismes habilités à réaliser les vaccinations.
- Le décret n° 2018-42 du 25 janvier 2018 précise les modalités de mise en œuvre des nouvelles obligations vaccinales.

Dispositions codifiées : CSP, art. L. 3111-1 à L. 3111-11 ; art. R. 3111-1 à R. 3111-33.

Distribution des compétences

a) Détermination de la politique vaccinale

La politique de vaccination relève du **ministre chargé de la santé**, qui fixe les conditions d'immunisation, énonce les recommandations nécessaires et rend public le calendrier des vaccinations après avis de la Haute Autorité de santé (CSP, art. L. 3111-1).

b) Réalisation des vaccins

L'article L. 3111-11 CSP dispose que les **collectivités territoriales** peuvent exercer des activités en matière de vaccination dans le cadre d'une **convention conclue avec l'Etat**. Cette convention précise les objectifs poursuivis, les catégories de bénéficiaires, les moyens mis en œuvre, le montant de la subvention accordée par l'Etat, les données dont la transmission à l'Etat est obligatoire, les modalités d'évaluation des actions entreprises ainsi que, le cas échéant, les relations avec les autres organismes intervenant dans le même domaine. Les vaccinations réalisées en application de cette convention sont gratuites.

Les vaccinations obligatoires peuvent être organisées dans le cadre de consultations organisées par le **conseil départemental** (CSP, art. R. 3111-4). Il revient au **président du conseil départemental** d'arrêter, après avis de chaque commune, les dates et lieux des séances de vaccination dans la commune, portés à la connaissance du public (CSP, art. R. 3111-11).

c) Prise en charge des vaccinations

Les dépenses afférentes aux vaccinations sont prises en charge par les **organismes d'assurance maladie** dont relèvent les assurés sociaux (CSP, art. L. 3111-11).

5) Lutte contre la propagation internationale des maladies

Définition et étendue de la matière : Comme le prévoit l'art. L. 3115-1 CSP, le contrôle sanitaire aux frontières est régi par les dispositions des règlements sanitaires pris par l'Organisation mondiale de la santé conformément aux articles 21 et 22 de sa constitution, des arrangements internationaux et des lois et règlements nationaux intervenus ou à intervenir en cette matière en vue de prévenir la propagation par voie terrestre, maritime ou aérienne des maladies transmissibles.

Textes législatifs

- Le cadre législatif actuellement en vigueur relatif au contrôle sanitaire aux frontières résulte principalement de la loi du 26 janvier 2016 de *modernisation de notre système de santé*, ainsi que de l'ordonnance n° 2017-44 du 19 janvier 2017 *relative à la mise en œuvre du Règlement sanitaire international de 2005*.

- Le cadre réglementaire est quant à lui issu pour l'essentiel du décret n° 2013-30 du 9 janvier 2013 et du décret n° 2017-471 du 3 avril 2017.

Dispositions codifiées : CSP, art. L. 3115-1 à L. 3115-13 ; art. R. 3115-1 à R. 3115-70.

Distribution des compétences

La compétence en matière de contrôle sanitaire aux frontières appartient à l'**Etat**. Il appartient au **préfet de département**, en cas de risque sanitaire, de prendre les mesures nécessaires à la lutte contre la propagation internationale des maladies (CSP, art. L. 3115-4). A cet effet, le préfet peut notamment :

1° Interdire la libre pratique ou faire procéder à l'immobilisation du moyen de transport dans l'attente de la réalisation d'une inspection et de la réalisation des mesures sanitaires nécessaires ;

2° Mettre à l'isolement ou faire procéder à la désinfection de bagages, moyens de transport, conteneurs, marchandises, cargaisons ou colis postaux affectés.

Dans une telle situation, le préfet dispose encore du pouvoir de dérouter un aéronef ou un navire ou de l'orienter vers un point d'entrée qu'il désigne avec l'accord du représentant de l'Etat territorialement compétent pour ce point d'entrée du territoire. (CSP, art. L. 3115-5 et L. 3115-6). Il lui revient, enfin, d'assurer le contrôle sanitaire des voyageurs, à leur entrée et à leur départ du territoire national en cas de survenance d'une épidémie (CSP, art. L. 3115-8 et art. L. 3115-9).

I) Soins transfrontaliers

Définition et étendue de la matière

L'Union européenne est intervenue afin d'assurer l'accès aux soins des patients dans un autre Etat membre, et en particulier afin d'en garantir le remboursement. A cet égard, la situation des personnes vivant dans une zone transfrontalière présentait un intérêt d'une acuité particulière, et se trouve à l'origine de la directive 2011/24/UE du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins transfrontaliers⁵¹.

Le droit européen distingue plusieurs situations. En premier lieu, est envisagé le cas d'un patient recevant des soins dans son Etat de résidence, qui n'est pas le même que son Etat d'affiliation à la sécurité sociale. Doit également être pris en compte la situation où la personne reçoit des soins dans un Etat de séjour, qui n'est ni son Etat d'affiliation ni son Etat de résidence. Il convient alors de distinguer en fonction du caractère programmé ou inopiné des soins devant être dispensés.

L'article L. 160-1 du Code de la sécurité sociale prévoit ainsi que toute personne travaillant ou, lorsqu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle, résidant en France de manière stable et régulière bénéficie, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de ses frais de santé dans les conditions fixées au présent livre. L'article L. 160-2 prévoit que bénéficient également de la prise en charge des frais de santé en tant qu'ayants droit d'un assuré social les enfants mineurs n'exerçant pas d'activité professionnelle qui sont à sa charge, à condition que la

⁵¹ E. Brosset, « Soins de santé : principes généraux », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1997, mai 2021 ; Id., « Soins de santé : patients, professionnels de santé et produits de santé », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 1998, juillet 2021.

filiation, y compris adoptive, soit légalement établie ou qu'ils soient pupilles de la Nation ou enfants recueillis. Les articles L. 160-3 et L. 160-4 définissent les catégories de personnes qui, sans résider en France ni y exercer d'activité professionnelle, ont droit également à la prise en charge de leurs frais de santé.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La décision n°189 du 18 juin 2003 de la Commission administratives des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants crée la carte européenne d'assurance maladie.
- Le règlement européen n°883/2004 du 29 avril 2004 établit les règles relatives au remboursement des soins reçus dans un autre Etat membre. Le règlement n°987/2009 du 16 septembre 2009 fixe les modalités d'application du règlement de 2004.
- La directive 2011/24/UE du 9 mars 2011 complète les règles issues du règlement européen de 2004, s'agissant en particulier de la demande d'autorisation préalable aux soins reçus dans un autre Etat membre.
- Le décret n° 2014-516 du 22 mai 2014 assure la transposition en droit interne de la directive du 9 mars 2011.

Dispositions codifiées : Code de la sécurité sociale, art. L. 160-1 à L. 160-7 ; art. R. 160-1 à R. 160-4 ; art. R. 332-2 à R. 332-6 et art. R. 380-1 à R. 380-9.

Distribution des compétences

1) Soins programmés

S'agissant du cas où une personne reçoit des soins dans son Etat de résidence, qui diffère de son Etat d'affiliation, l'article 17 du règlement européen du 29 avril 2004 prévoit que la prise en charge des prestations en nature relève de **l'organisme d'assurance maladie de l'Etat de résidence**, suivant la législation nationale applicable. En revanche, l'article 24 du règlement européen du 29 avril 2004 dispose que les prestations en espèces demeurent à la charge de l'Etat d'affiliation. Le patient doit toutefois être inscrit auprès de l'organisme d'assurance maladie de l'Etat de résidence, et doit pouvoir attester de ses droits aux prestations en nature par un document délivré par l'Etat d'affiliation.

L'article L. 160-1 du Code de la sécurité sociale prévoit ainsi que toute personne travaillant ou, lorsqu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle, résidant en France de manière stable et régulière bénéficie, en cas de maladie ou de maternité, de la prise en charge de ses frais de santé dans les conditions fixées au présent livre. L'article L. 160-2 prévoit que bénéficient également de la prise en charge des frais de santé en tant qu'ayants droit d'un assuré social les enfants mineurs n'exerçant pas d'activité professionnelle qui sont à sa charge, à condition que la filiation, y compris adoptive, soit légalement établie ou qu'ils soient pupilles de la Nation ou enfants recueillis. Les articles L. 160-3 et L. 160-4 définissent les catégories de personnes qui, sans résider en France ni y exercer d'activité professionnelle, ont droit également à la prise en charge de leurs frais de santé.

En ce qui concerne les soins programmés reçus dans un Etat de séjour autre que l'Etat d'affiliation, l'article 7 de la directive du 9 mars 2011 pose le principe suivant lequel les soins ambulatoires sont dispensés d'autorisation, et doivent être remboursés par l'Etat d'affiliation à

la hauteur des coûts qu'il aurait pris en charge si les soins avaient été dispensés sur son propre territoire. L'article 8 de la directive du 9 mars 2011 autorise cependant l'Etat d'affiliation à mettre en place un régime d'autorisation préalable en matière de soins de santé transfrontaliers. Cela concerne les soins « soumis à des impératifs de planification liés à l'objectif de garantir sur le territoire de l'Etat membre concerné un accès suffisant et permanent à une gamme équilibrée de soins de qualité élevée ou à la volonté d'assurer une maîtrise des coûts et d'éviter autant que possible tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines. ». Il faut encore que ces soins « impliquent le séjour du patient concerné à l'hôpital pour au moins une nuit » ou « nécessitent un recours à des infrastructures ou à des équipements médicaux hautement spécialisés et coûteux ». Le régime d'autorisation préalable peut également être institué pour les soins qui « impliquent des traitements exposant le patient ou la population à un risque particulier ».

L'art. R. 332-4 du Code de la sécurité sociale, issu du décret du 22 mai 2014 assurant la transposition de la directive du 9 mars 2011, dispose ainsi :

« I.- Les caisses d'assurance maladie ne peuvent procéder que sur autorisation préalable au remboursement des frais de soins dispensés aux assurés sociaux et à leurs ayants droit dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou en Suisse, dans le cadre d'un déplacement aux fins de recevoir un traitement adapté, lorsque ces soins :

1° Impliquent le séjour du patient concerné dans un établissement de soins pour au moins une nuit ; ou

2° Nécessitent le recours aux infrastructures ou aux équipements médicaux hautement spécialisés et coûteux, qui figurent sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et de la santé. »

L'art. R. 332-4-II du Code de la sécurité sociale définit quant à lui les seuls cas dans lesquels l'autorisation peut être refusée, à savoir lorsque :

« 1° La prise en charge des soins envisagés est prévue par la réglementation française ;

2° Ces soins sont appropriés à l'état de santé du patient ;

3° Un traitement identique ou présentant le même degré d'efficacité ne peut pas être obtenu en France dans un délai acceptable sur le plan médical, compte tenu de l'état de santé actuel du patient et de l'évolution probable de son affection. »

La demande d'autorisation doit être adressée à la caisse d'assurance maladie. L'art. R. 332-4 du Code de la sécurité sociale prévoit que « la décision est prise par le contrôle médical. Elle doit être notifiée dans un délai compatible avec le degré d'urgence et de disponibilité des soins envisagés et au plus tard deux semaines après la réception de la demande de l'intéressé ».

Par dérogation à l'article R. 332-4, l'article R. 332-5 du Code de la sécurité sociale prévoit cependant :

« Des conventions passées entre les organismes de sécurité sociale et certains établissements de soins établis dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou la Suisse peuvent, après autorisation conjointe du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé de la santé, ou de l'agence régionale de santé compétente, prévoir les conditions de séjour dans ces établissements de malades assurés sociaux ou ayants droit d'assurés sociaux qui ne peuvent recevoir en France les soins appropriés à leur état, ainsi que les modalités de remboursement des soins dispensés.

Les assurés sociaux qui bénéficient de ces conventions sont dispensés, lorsqu'il s'agit de soins hospitaliers, d'autorisation préalable ».

2) Soins inopinés

S'agissant du cas où une personne reçoit des soins dans son Etat de résidence, qui diffère de son Etat d'affiliation, l'article 17 du règlement européen du 29 avril 2004 prévoit que la prise en charge des prestations en nature relève de **l'organisme d'assurance maladie de l'Etat de résidence**, suivant la législation nationale applicable. En revanche, l'article 24 du règlement européen du 29 avril 2004 dispose que les prestations en espèces demeurent à la charge de l'Etat d'affiliation. Le patient doit toutefois être inscrit auprès de l'organisme d'assurance maladie de l'Etat de résidence, et doit pouvoir attester de ses droits aux prestations en nature par un document délivré par l'Etat d'affiliation.

Dans l'hypothèse où une personne reçoit des soins inopinés dans un Etat de séjour, qui n'est ni son Etat de résidence ni son Etat d'affiliation, les prestations en nature doivent être versées par l'organisme d'assurance maladie de l'Etat de séjour pour le compte de l'Etat d'affiliation. Aux termes de l'article 25 du règlement du 16 septembre 2009, les soins inopinés recouvrent les « prestations nécessaires du point de vue médical afin que la personne assurée ne soit pas contrainte de rejoindre, avant la fin de la durée prévue de son séjour, l'Etat membre compétent pour y recevoir le traitement nécessaire ». Aux fins de recevoir le remboursement des soins reçus, le patient doit toutefois présenter la carte européenne d'assurance maladie.

L'article R. 332-3 du Code de la sécurité sociale dispose ainsi que « Les soins dispensés aux assurés sociaux ou à leurs ayants droit qui s'avèrent médicalement nécessaires au cours d'un séjour temporaire dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou en Suisse font l'objet, en cas d'avance de frais, d'un remboursement par les caisses d'assurance maladie dans les conditions prévues dans l'Etat de séjour ou, en cas d'accord de l'assuré social, dans les conditions prévues par la législation française, sans que le montant du remboursement puisse excéder le montant des dépenses engagées par l'assuré et sous réserve des adaptations prévues aux articles R. 332-4 à R. 332-6. »

Bibliographie générale

B. Apollis (dir.), *Traité de droit hospitalier*, Paris : EHESP, « Références – Santé – Social », 2024, 530 p.

Cl. Bergoignan-Esper et M. Dupont, *Droit hospitalier*, Paris : Dalloz, « Cours », 2024, 1256 p.

X. Bioy, A. Laude, D. Tabuteau, *Droit de la santé*, Paris : PUF, « Thémis », 2020, 689 p.

M.-L. Moquet-Anger, *Droit hospitalier*, Paris : LGDJ, 2024, 618 p.

D. Tabuteau, G. Brucker, F. Bourdillon (dir.), *Traité de santé publique*, Paris : Lavoisier, 2016, 728 p.

D. Truchet, B. Apollis, *Droit de la santé publique*, Paris : Dalloz, « Mémentos », 2024, 340 p.

TRANSPORTS - COMPÉTENCES – FRANCE

Introduction

Apparue en droit français avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la notion de *mobilité* a été consacrée par la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019, qui tend à la substituer à celle de *transport*. La loi LOM ne comporte toutefois aucune définition de la notion de mobilité. Dans son avis rendu sur le projet de loi en 2018, le Conseil d'Etat observait que la notion de mobilité revêt « tantôt un sens large englobant les transports, tantôt un sens étroit opposant les nouveaux services de mobilités aux services de transport public des personnes⁵² ». La doctrine, tout en soulignant l'imprécision de cette notion, tend plutôt vers la première acception : « la mobilité a une extension plus large que le transport, même si les deux concepts se rattachent à l'idée de déplacement. La mobilité renvoie cependant au déplacement en général, alors que le transport fait penser au déplacement avec l'aide ou l'assistance d'autrui⁵³ ». D'où l'apparition, parmi les néologismes charriés par l'essor de la mobilité, de notions telles que celle de « mobilité active », qui renvoie à la participation de l'intéressé dans le déplacement, et recouvre des modes de déplacement comme la marche à pied ou la bicyclette, dont le développement est encouragé par la loi LOM. De façon plus générale, l'émergence de la notion de mobilité, définie comme « le rapport social au changement de lieu, c'est-à-dire comme l'ensemble des actions qui concourent au déplacement des personnes et des objets matériels⁵⁴ », renvoie à une nouvelle façon d'appréhender les enjeux inhérents à la circulation des personnes et des biens sur le territoire, et du rôle des différents acteurs.

C'est ainsi que le passage de la notion de transport à celle mobilité induit, semble-t-il, une conception différente du rôle de l'Etat (et des collectivités). La notion de transport apparaît en effet intimement liée à celle de service public. Le droit au transport consacré par loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI), n°82-1153, se trouve ainsi défini comme « le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix ». L'article 2 du même texte énonce que « la mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public ». L'émergence de la notion de mobilité traduirait le passage d'un Etat prestataire à un Etat « régulateur », « pilote d'une organisation modifiée des transports et des déplacements fondée sur des prestations de services, publiques ou privées, matérielles ou immatérielles⁵⁵ ». Participe de cette nouvelle approche l'essor d'activités d'auto-partage, des services de co-voiturage et de co-transportage, qui va de pair avec le développement des activités de mise en relation et des centrales de réservation.

⁵² CE, *Avis sur projet de loi d'orientation des mobilités*, 15 novembre 2018, n°395539.

⁵³ Ph. Delebecque, « Du droit au transport à un droit à la mobilité : quels changements ? », in L. de Fontenelle et S. Martin (dir.), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis, 2024, p. 24.

⁵⁴ J. Lévy, « Transports – Mobilité et société », *Encyclopaedia Universalis* [en ligne].

⁵⁵ L. De Fontenelle, « Du concept de mobilité au droit des mobilités », in L. de Fontenelle et S. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 20.

La répartition des compétences en matière d'organisation des transports publics de personnes s'effectue au regard de l'article L. 1221-1 du Code des transports, qui dispose que l'institution et l'organisation des services publics de transport réguliers et à la demande sont confiées, dans les limites de leurs compétences, à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements en tant qu'autorités organisatrices. La notion d'autorité organisatrice de la mobilité, qui succède à celle d'autorité organisatrice des transports depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, occupe un rôle central pour la détermination des responsabilités en matière d'organisation des transports publics. Alors qu'au niveau local, les communes et leurs groupements se voient reconnaître la qualité d'autorités organisatrices à l'échelle de leur ressort territorial (Code des transports, art. L. 1231-1), la région quant à elle est reconnue par la loi comme l'autorité organisatrice de la mobilité régionale (Code des transports, art. L. 1231-3). La compétence mobilité recouvre plusieurs missions, définies à l'article L. 1231-1-1, et qui incluent :

- 1° Organiser des services réguliers de transport public de personnes ;
- 2° Organiser des services à la demande de transport public de personnes ;
- 3° Organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10, dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L. 3111-7 et à l'article L. 3111-8 ;
- 4° Organiser des services relatifs aux mobilités actives définies à l'article L. 1271-1 ou contribuer au développement de ces mobilités ;
- 5° Organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages ;
- 6° Organiser des services de mobilité solidaire, contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

D'un point de vue historique, l'organisation des transports publics diffère selon que l'on considère l'Ile-de-France ou les autres régions françaises, et une distinction de régime demeure encore aujourd'hui. Pour les besoins de cette étude, seule l'organisation des transports publics en dehors de l'Ile-de-France sera présentée ici.

Après avoir présenté la répartition des compétences en matière de planification de la politique de transports (I), il s'agira de décrire le rôle de l'Etat et des collectivités en matière d'organisation et d'exploitation des transports publics (II).

I/ Planification de la politique de transports

L'art. L. 1211-3 du Code des transports dispose : « l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports sont assurées, conjointement, par l'Etat et les collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une planification décentralisée et contractuelle, avec la participation des représentants de tous les intéressés. »

A) Planification de la politique nationale de transports

Définition et étendue de la matière : Dans le cadre de la définition de la politique de transports, il revient à l'Etat d'arrêter des schémas sectoriels de portée nationale qui servent à définir les orientations de celle-ci. Il appartient ainsi à l'Etat d'élaborer le schéma national des services de transport (Code des transports, art. L. 1212-3-1), qui fixe les orientations concernant

les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national. Ce schéma, qui doit être actualisé et présenté au Parlement au moins une fois tous les cinq ans, détermine, dans un objectif d'aménagement et d'égalité des territoires, les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par l'Etat qui répondent aux besoins de transport (Code des transports, art. L. 1212-3-2).

Il revient également à l'Etat d'établir un schéma national des véloroutes (Code des transports, art. L. 1212-3-4), actualisé au moins une fois tous les dix ans, et qui définit le réseau structurant de véloroutes sur le territoire national, y compris outre-mer, en s'appuyant sur les schémas régionaux lorsqu'ils existent, et détermine les conditions dans lesquelles ce réseau est rendu continu.

Principaux textes législatifs

- La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 *portant réforme ferroviaire* a créé le schéma national des services de transport.
- La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 *d'orientation des mobilités* (Loi LOM) a créé le schéma national des véloroutes.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 1212-3-1 à L. 1212-3-4.

Distribution des compétences

L'art. L. 1212-3-4 du Code des transports prévoit que le schéma national des véloroutes est arrêté par le **ministre chargé des transports**. Les modalités d'élaboration et d'adoption du schéma national des services de transport ne sont pas établies.

Exercice de la compétence :

- A ce jour, le schéma national des services de transport n'a jamais été adopté.
- Arrêté du 15 mars 2023 *portant approbation du schéma national des véloroutes*. NOR : TRET2306941A

B) Planification de la politique régionale de transports

Définition et étendue de la matière : Aux termes de l'article L. 1111-9 CGCT, la région a qualité de collectivité chef de file pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

1° A l'aménagement et au développement durable du territoire ;

7° Aux mobilités, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares.

A ce titre, il revient à la région d'élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui a déjà été présenté dans la section de cette étude relative à la biodiversité. L'objet du SRADDET est notamment de fixer les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'intermodalité, de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises.

L'article R. 4251-9 CGCT prévoit que le fascicule des règles générales du SRADDET détermine, en matière d'infrastructures de transport, d'intermodalité, de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises :

- les infrastructures nouvelles relevant de la compétence de la région ;
- les mesures de nature à favoriser la cohérence des services de transport public et de mobilité et la cohérence infrarégionale des plans de mobilité limitrophes ;
- les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants ;
- les modalités de coordination de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, relatives aux pôles d'échanges stratégiques entrant dans le champs de l'article L. 3114-1 du code des transport, ainsi que l'identification des aménagements nécessaires à la mise en œuvre des connexions entre les différents réseaux de transport et modes de déplacements, en particulier les modes non polluants ;
- les voies et les axes routiers mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 4251-1 qui constituent des itinéraires d'intérêt régional.

Pour rappel, les objectifs du fascicule de règles du SRADDET s'imposent dans un rapport de compatibilité aux documents locaux d'urbanisme, ainsi qu'au PCAET (cf. section biodiversité) et au plan de mobilité (cf. *infra*).

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (loi NOTRe) a institué l'obligation pour les régions d'élaborer et mettre en œuvre le SRADDET.
- Les dispositions issues de ce texte ont ultérieurement été modifiées par la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019, l'ordonnance n°2020-920 du 29 juillet 2020 et la loi n°2021-1104 du 22 août 2021, qui institue notamment des objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.
- Le cadre réglementaire relatif à l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET est issu du décret n°2016-1071 du 3 août 2016, ultérieurement modifié par le décret n° 2020-801 du 29 juin 2020, le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 et le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023.

Dispositions codifiées : Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 4251-1 à L. 4251-11 ; art. R. 4251-1 à R. 4251-17.

Distribution des compétences

L'adoption du schéma appartient au conseil régional. L'adoption doit être précédée d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique prévue par l'article L. 1111-9-1 CGCT en vue de l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales.

Le schéma adopté doit être transmis par le président du conseil régional au préfet de région, qui dispose d'un délai de trois mois pour l'approuver ou pour notifier à la région les modifications à y apporter (CGCT, art. R. 4251-16).

Exercice de la compétence :

- **Région AURA :**
 - SRADDET (version simplifiée)
 - Fascicule de règles
- **Région PACA :**
 - L'intégralité des documents relatifs au SRADDET, dont la modification a été approuvée par arrêté du préfet de région en date du 3 juillet 2025, est consultable via le lien suivant :<https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/sraddet-avenir-de-nos-territoires/le-schema-regional-en-vigueur/le-schema-lintegralite-des-documents>

C) Planification de la politique locale de transports

Définition et étendue de la matière : L'article L. 1214-1 du Code des transports prévoit qu'il appartient à chaque autorité organisatrice de la mobilité d'élaborer un plan de mobilité, qui détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans son ressort territorial. Le même texte dispose que le plan de mobilité vise à contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, selon une trajectoire cohérente avec les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité.

Les objectifs poursuivis par le plan de mobilité sont déterminés à l'article L. 1214-2 du Code des transports :

« 1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part, en tenant compte de la nécessaire limitation de l'étalement urbain telle qu'encadrée par les plans locaux d'urbanisme ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;

2° Le renforcement de la cohésion sociale et territoriale, notamment l'amélioration de l'accès aux services de mobilité des habitants des territoires moins denses ou ruraux et des quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton, un cycliste ou un utilisateur d'engin de déplacement personnel ;

4° La diminution du trafic automobile et le développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur ;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, de véhicules ou de modalités de transport, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant d'un signe distinctif de covoiturage créé en application des articles L. 1231-15 ou L. 1241-1 ou bénéficiant du label " auto-partage " ;

7° bis La localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, le nombre de places de stationnement de ces parcs, en cohérence avec les conditions de desserte en transports publics réguliers de personnes du territoire couvert par le plan de mobilité, et la mise en place de stationnements sécurisés pour les vélos et engins de déplacement personnel ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales et des particuliers, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, en prenant en compte les besoins en surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant la préservation, le développement et l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures et équipements à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration des mobilités quotidiennes des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces divers employeurs, notamment dans le cadre d'un plan de mobilité employeur ou en accompagnement du dialogue social portant sur les sujets mentionnés au 8° de l'article L. 2242-17 du code du travail, à encourager et faciliter l'usage des transports en commun et le recours au covoiturage, aux autres mobilités partagées et aux mobilités actives ainsi qu'à sensibiliser leurs personnels aux enjeux de l'amélioration de la qualité de l'air ;

9° bis L'amélioration des mobilités quotidiennes des élèves et des personnels des établissements scolaires, en incitant ces établissements à encourager et faciliter l'usage des transports en commun et le recours au covoiturage, aux autres mobilités partagées et aux mobilités actives ;

9° ter L'amélioration des conditions de franchissement des passages à niveau, notamment pour les cyclistes, les piétons et les véhicules de transport scolaire ;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ainsi que la localisation du réseau d'avitaillement à carburant alternatif tel que précisé à l'article 39 decies A du code général des impôts. Le plan de mobilité peut tenir lieu de schéma directeur de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables mentionné à l'article L. 353-5 du code de l'énergie. »

En vue d'assurer la coordination entre le plan de mobilité et les documents locaux d'urbanisme, l'article L. 1214-4 du Code des transports prévoit que « le plan de mobilité délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, ou à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation ».

Le plan de mobilité doit notamment être compatible avec le SRADDET.

Principaux textes législatifs et réglementaires

- La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* avait réformé substantiellement les plans de déplacement urbains créés par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs* (loi LOTI). Les plans de déplacement urbains ont été substitués par les plans de mobilité depuis la loi LOM du 24 décembre 2019.
- L'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 *relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais* organise un régime spécifique à l'élaboration et la mise en œuvre des plans de mobilité dans le ressort territorial de la métropole de Lyon.
- Le cadre réglementaire est fixé par le décret n° 2020-801 du 29 juin 2020 *relatif au versement destiné au financement des services de mobilité, aux plans de mobilité et au comité des partenaires*, complété par le décret n° 2021-766 du 14 juin 2021 *relatif à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais*.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 1214-1 à L. 1214-38 ; art. R. 1214-1 à R. 1214-15.

Distribution des compétences

L'élaboration et l'adoption du plan de mobilité appartient à chaque **autorité organisatrice de la mobilité**. L'article L. 1214-5 du Code des transports prévoit que l'établissement d'un plan de mobilité est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ; en revanche, cette compétence demeure facultative pour ce qui est des communautés de communes. Le même texte prévoit que la **région** peut se substituer à la communauté de communes pour l'exercice de cette compétence, lorsque le transfert de la compétence mobilité en faveur de celle-ci n'est pas intervenu. L'article L. 1214-17 du Code des transports prévoit enfin qu'en l'absence d'approbation du projet de plan de mobilité, **l'autorité administrative compétente de l'Etat** (c'est-à-dire le préfet) peut engager ou poursuivre son élaboration selon les modalités prévues en application de la présente sous-section.

Le projet élaboré par l'autorité organisatrice de la mobilité doit être soumis pour avis aux conseils municipaux, conseils départementaux, conseils régionaux, aux autorités organisatrices de la mobilité limitrophes, ainsi qu'aux autorités compétentes de l'Etat (Code des transports, art. L. 1214-15). Le projet est ensuite soumis à enquête publique.

La mise en œuvre du plan de mobilité relève de **l'autorité organisatrice de la mobilité** (Code des transports, art. L. 1214-18).

Les autorités organisatrices de la mobilité qui ne sont pas soumises à l'obligation d'élaborer et mettre en œuvre un plan de mobilité disposent de la compétence facultative pour mettre en œuvre un plan de mobilité simplifié (Code des transports, art. L. 1214-36-1). Celui-ci a pour objet de déterminer les principes régissant l'organisation des conditions de mobilité des personnes et du transport de marchandises, tant à l'intérieur du ressort territorial de l'autorité organisatrice qu'en lien avec les collectivités territoriales limitrophes, en tenant compte de la diversité des composantes du territoire ainsi que des besoins de la population, afin d'améliorer la mise en œuvre du droit à la mobilité. Il doit être soumis pour avis aux conseils municipaux, départementaux et régionaux concernés, au comité de massif concerné lorsque le territoire couvert comprend une ou plusieurs communes de montagne ainsi qu'aux autorités organisatrices de la mobilité limitrophes. Le projet est ensuite soumis à une procédure de participation du public, puis arrêté par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de la mobilité.

D) Coopération institutionnelle

1) Bassins de mobilité

Définition et étendue de la matière : Le bassin de mobilité est défini à l'article L. 1215-1 du Code des transports comme l'échelon territorial pertinent pour la mise en œuvre des compétences que la région exerce en qualité de chef de file en matière de mobilité, en ce qui concerne plus spécialement :

1° Les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;

2° La création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ;

3° Les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien ;

4° Le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;

5° L'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité.

Un bassin de mobilité permet ainsi de regrouper les différentes collectivités territoriales et leurs groupements en vue d'organiser leur action commune en matière de mobilité.

Un bassin de mobilité interrégional peut être défini et délimité par deux ou plusieurs régions lorsque « l'importance des mobilités interrégionales le justifie » (Code des transports, art. L. 1215-1).

Le bassin de mobilité constitue également l'échelle retenue pour l'élaboration d'un plan d'action commun en matière de mobilité solidaire (Code des transports, art. L. 1215-3). Le plan d'action définit les conditions dans lesquelles les personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ou en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite bénéficient d'un conseil et d'un accompagnement individualisé à la mobilité. Il prévoit, notamment, les

mesures permettant au service public de l'emploi de fournir ces prestations à tout demandeur d'emploi, à toute personne éloignée de l'emploi ou au jeune en contrat d'apprentissage⁵⁶.

Principaux textes législatifs

- La loi LOM du 24 décembre 2019 a créé les bassins de mobilité. L'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 en a adapté les dispositions s'agissant de l'organisation de la mobilité dans le ressort de la métropole de Lyon.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 1215-1 à L. 1215-5.

Distribution des compétences

Il revient à la **région** de définir et délimiter les bassins de mobilité, en concertation avec les AOM, les syndicats mixtes de transport et les autres collectivités territoriales et leurs groupements concernés. Le projet de cartographie des bassins de mobilité est adopté par le **conseil régional** (Code des transports, art. L. 1215-1). Sauf accord formel de son assemblée délibérante, le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais ne peut être découpé entre plusieurs bassins de mobilité.

La coordination des actions communes aux différents acteurs regroupés au sein des bassins de mobilité se concrétise par la conclusion d'un *contrat opérationnel de mobilité*, conclu par la **région** avec les **AOM** (Code des transports, art. L. 1215-2). Le contrat a pour objet de définir les modalités de ces actions communes, ainsi que les modalités de la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures pour créer et organiser des conditions favorables au développement des mobilités. Il détermine enfin les résultats attendus ainsi que les indicateurs de suivi.

Il revient enfin à la **région** et aux **départements** concernés de piloter l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action commun en matière de mobilité solidaire.

Exercice de la compétence :

- **Région AURA** :
 - Délibération N° AP-2023-12 / 02-10-7967 du 23 juin 2023 du Conseil régional approuvant la cartographie des bassins de mobilité.
Carte des bassins de mobilité en région AURA.
- **Région PACA** :
 - Délibération n°22-0605 du 21 octobre 2022 du Conseil régional approuvant la cartographie des bassins de mobilité.

2) Syndicat mixte de transports

Définition et étendue de la matière : L'article L. 1231-10 du Code des transports prévoit que sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de la mobilité peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de

⁵⁶ S. Martin et E. Annamayer, « Autorités organisatrices de la mobilité », *JurisClasseur Transport*, Fasc. 1720, janvier 2025

transport uniques ou unifiés. De même, le département peut être membre du syndicat mixte de transports. Il en va de même de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais.

Principaux textes législatifs

- La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* (loi SRU) a prévu des dispositions spécifiques à la création de syndicats mixtes en matière de transports, afin de coordonner les services des autorités organisatrices des transports et de rechercher la création d'une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés.
- La loi LOM du 24 décembre 2019 a prévu la possibilité pour les syndicats mixtes de transport a prévu la possibilité pour le département d'être membre de ces syndicats mixtes, ainsi que la faculté pour ces derniers d'organiser eux-mêmes la mobilité en lieu et place de leurs membres.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 1231-10 à L. 1231-13.

Distribution des compétences

Les **syndicats mixtes de transports** institués sur le fondement de l'art. L. 1231-10 du Code de transports sont compétents pour organiser, en lieu et place d'un ou plusieurs de leurs membres, des services de mobilité, y compris, si la région en est membre, des services ferroviaires organisés par cette dernière, et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport (Code des transports, art. L. 1231-11).

L'article L. 1231-12 du Code des transports prévoit que le syndicat mixte de transport est également compétent pour instituer un versement de mobilité destiné à financer les services de mobilité, dans les conditions prévues aux articles L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du CGCT.

II/ Organisation et exploitation des transports publics collectifs

A) Organisation et exploitation des transports publics routiers

L'article R. 3111-1 du Code des transports définit les services publics réguliers de transport routier de personnes comme des services collectifs offerts à la place, dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance.

Ils se distinguent des services publics à la demande, définis comme des services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers, dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance et qui sont exécutés avec des véhicules dont la capacité minimale est de quatre places, y compris celle du conducteur (Code des transports, art. R. 3111-2).

L'article R. 3111-3 du Code des transports prévoit que les services publics réguliers et les services publics à la demande de transport routier de personnes peuvent être organisés en faveur de catégories particulières d'usagers.

Il convient de noter, ce faisant, que tous les transports publics (routiers ou ferroviaires) de personnes ne constituent pas des services publics. S'agissant des transports publics routiers, sont notamment exclus de cette catégorie les transports publics particuliers de personnes (taxis,

VTC, services collectifs librement organisés), soumis en principe à un régime d'autorisation, et qui ne sont pas compris dans cette étude.

1) Services de transport public de personnes urbains.

Définition et étendue de la matière : L'art. L. 1231-2 du Code des transports pose une distinction en matière de services de transport public de personnes, selon qu'ils revêtent ou non un caractère urbain. Lorsqu'ils sont urbains, ces services concernent les transports routiers, fluviaux et maritimes et, sur les réseaux relevant de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité, les transports ferroviaires ou guidés. L'art. L. 1231-2-II du Code des transports précise qu'en matière de transport public régulier de personnes routier ou guidé est considéré comme un service de transport urbain tout service de transport de personnes exécuté de manière non saisonnière dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité au moyen d'un véhicule de transport guidé au moyen de tout véhicule terrestre à moteur, à l'exception des autocars, et dont l'espacement moyen des arrêts et la variation de la fréquence de passage satisfont des critères définis par décret.

Comme précisé plus haut, les services de transport public de personnes peuvent être réguliers ou à la demande.

Principaux textes législatifs

- La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a reconnu aux communes et à leurs groupements la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire, qualification qui succède à celle d'autorité organisatrice de transport urbain. Les compétences qui leur sont attribuées à ce titre ont été élargies par la loi NOTRe du 7 août 2015, puis par la loi LOM du 24 décembre 2019. Ce faisant, les compétences des AOM ne sont plus limitées aux seuls transports urbains mais s'étendent également aux zones rurales situées dans leur ressort territorial.
- Le décret n° 2014-530 du 22 mai 2014 a codifié plusieurs dispositions intéressant l'exploitation des services publics de transports de personnes au sein de la partie réglementaire du Code des transports.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 1221-1 à L. 1221-13 ; art. L. 1231-1 à L. 1231-2 ; art. R. 1221-1 à D. 1221-14.

Distribution des compétences

a) Organisation

L'article L. 1231-1-1 du Code des transports dispose que, sur son ressort territorial, toute **autorité organisatrice de la mobilité**, telle que définie à l'art. L. 1231-1 du Code des transports (à savoir, en principe les **communes et leurs groupements**, et, le cas échéant la **région**, par substitution des communautés de communes), est compétente pour :

1° Organiser des services réguliers de transport public de personnes ;

2° Organiser des services à la demande de transport public de personnes ;

3° Organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10, dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L. 3111-7 et à l'article L. 3111-8 ;

4° Organiser des services relatifs aux mobilités actives définies à l'article L. 1271-1 ou contribuer au développement de ces mobilités ;

5° Organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages ;

6° Organiser des services de mobilité solidaire, contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

L'article L. 1231-1-1-II prévoit que toute **autorité organisatrice de la mobilité** est également compétente pour :

1° Offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;

2° Mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ;

3° Organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

L'article R. 1231-5 du Code des transports dispose que les tarifs des services publics de mobilité sont fixés ou homologués par l'autorité compétente conformément à la procédure définie par la convention passée entre celle-ci et l'entreprise exécutant le service de transport. L'article R. 1231-6 du Code des transports prévoit qu'en l'absence de toute convention ou lorsque celle-ci n'a pas défini le mode de fixation des tarifs ou lorsqu'il n'est pas prévu de participation de l'autorité compétente au financement du service, l'entreprise est tenue, sauf stipulation contraire dans la convention, de communiquer à l'autorité compétente, pour homologation, les tarifs qu'elle envisage d'appliquer.

b) Exploitation

L'article L. 1221-3 du Code des transports prévoit que l'exécution des services publics de transport de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice.

L'article R. 1221-1 du Code des transports précise à cet endroit que Les régies mentionnées à l'article L. 1221-3 sont soit des établissements publics à caractère industriel et commercial, soit des régies dotées de la seule autonomie financière.

La convention fixe la consistance générale ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit à la mobilité, de promouvoir le transport public de personnes et d'encourager le développement de solutions de mobilité innovantes afin de

favoriser la multimodalité et l'intermodalité. Quand l'autorité organisatrice de transport est une collectivité territoriale, elle délibère chaque année sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité. Elle examine, le cas échéant, les pénalités appliquées pour non-respect des obligations de la convention en matière d'accessibilité. (Code des transports, art. L. 1221-4).

2) Services de transport public de personnes non urbains

Définition et étendue de la matière : On considère ici les services de transport de personnes non urbains, réguliers ou à la demande, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

Les services de transports routiers réguliers non urbains possèdent la qualité de services publics.

Principaux textes législatifs

- La loi NOTRe du 7 août 2015 a transféré l'organisation des services de transports publics de personnes non urbains du département à la région.
- Le cadre réglementaire relatif aux services non urbains a été fixé par le décret n° 2016-1550 du 17 novembre 2016 *relatif à certaines dispositions de la partie réglementaire du code des transports*.
- Le décret n° 2017-1671 du 7 décembre 2017 *relatif aux services de transport public routier de personnes* précise les modalités d'exercice de cette compétence.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 3111-1 à L. 3111-3 ; art. R. 3111-9 à R. 3111-11.

Distribution des compétences

a) Organisation

L'organisation des transports publics de personnes non urbains relève de la compétence des **régions** (Code des transports, art. L. 3111-1). Cependant, l'art. L. 3111-1, al. 2, du Code des transports prévoit que lorsque, à la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de services de transports urbains et non urbains, ce syndicat conserve cette qualité.

Le Code des transports, art. L. 3111-4, dispose que les dessertes locales des services réguliers non urbains organisés par une autorité organisatrice de transport autre que l'autorité organisatrice de la mobilité territorialement compétente sont créées ou modifiées après information de cette dernière.

En vue d'assurer la coordination des compétences en matière d'organisation des transports publics non urbains, l'art. L. 3111-5 du Code des transports prévoit qu' « en cas de création ou de modification du ressort territorial d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une métropole entraînant l'inclusion dans son ressort territorial de services de mobilité organisés par une région, cet **établissement public est substitué à la région** dans l'ensemble de ses droits et obligations pour l'exécution des services de mobilité désormais intégralement effectués sur son ressort territorial. Cette substitution intervient, de droit, dans un délai d'un an à compter de cette création ou de cette modification ».

L'article R. 3111-11 du Code des transports prévoit que les tarifs des services publics réguliers et des services publics à la demande de transport routier non urbain de personnes peuvent être fixés par l'autorité compétente en matière de transport. La convention passée entre celle-ci et l'entreprise exécutant le service de transport mentionne les tarifs, le cas échéant. A défaut de convention prévoyant la tarification du service, l'entreprise est tenue, sauf stipulation contraire dans la convention, de communiquer à l'autorité compétente, pour homologation, les tarifs qu'elle envisage d'appliquer.

b) Exploitation

L'article L. 1221-3 du Code des transports prévoit que l'exécution des services publics de transport de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice.

L'article R. 1221-1 du Code des transports précise à cet endroit que Les régies mentionnées à l'article L. 1221-3 sont soit des établissements publics à caractère industriel et commercial, soit des régies dotées de la seule autonomie financière.

La convention fixe la consistance générale ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit à la mobilité, de promouvoir le transport public de personnes et d'encourager le développement de solutions de mobilité innovantes afin de favoriser la multimodalité et l'intermodalité. Quand l'autorité organisatrice de transport est une collectivité territoriale, elle délibère chaque année sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité. Elle examine, le cas échéant, les pénalités appliquées pour non-respect des obligations de la convention en matière d'accessibilité. (Code des transports, art. L. 1221-4).

3) Transports scolaires

Définition et étendue de la matière : Les transports scolaires sont définis à l'art. L. 3111-7 du Code des transports comme des services publics réguliers.

Principaux textes législatifs

- La loi NOTRe du 7 août 2015 a transféré l'essentiel de la compétence en matière d'organisation des transports scolaires du département vers la région.
- Le cadre réglementaire actuellement en vigueur résulte quant à lui du décret n° 2016-1550 du 17 novembre 2016 *relatif à certaines dispositions de la partie réglementaire du code des transports*.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 3111-7 à L. 3111-9 ; art. R. 3111-5 et R. 3111-15 à R. 3111-29.

Distribution des compétences

La **région** a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports (Code des transports, art. L. 3111-7).

Cependant, selon l'art. L. 3111-7, al. 4, dans leur ressort territorial, la compétence en matière d'organisation des transports scolaires appartient aux **autorités organisatrices de la mobilité** définies à l'art. L. 1231-1 du Code des transports.

Il appartient à l'autorité organisatrice d'apprécier l'opportunité de recourir à des services de transport scolaire ou à d'autres services réguliers de transport public de personnes, en tenant compte des enjeux de qualité et de sécurité du transport des élèves.

La **région**, ainsi que l'**autorité organisatrice de la mobilité** du bloc communal compétente le cas échéant, peut confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales (Code des transports, art. L. 3111-9).

Enfin, le **département** demeure compétent pour organiser la prise en charge du transport scolaire des étudiants et élèves en situation de handicap (Code des transports, art. R. 3111-24).

B) Organisation et exploitation des transports publics ferroviaires

En matière de transports publics ferroviaires, il convient de distinguer les services conventionnés (à l'image des trains d'équilibre du territoire ou des trains express régionaux), qui répondent à des finalités d'intérêt général, et qui sont ce faisant organisés en services publics, et les services non conventionnés (tels que les trains à grande vitesse), qui répondent à des finalités commerciales, et s'organisent librement dans le respect de la législation et de la réglementation applicables. Seuls premiers seront étudiés ici, au regard des compétences exercées par les autorités organisatrices de la mobilité.

1) Services d'intérêt national

Définition et étendue de la matière : Sont ici concernés les services de transports ferroviaires de voyageurs d'intérêt national, ainsi que les services de transport routier effectués, le cas échéant, en substitution de ces services ferroviaires. La notion de service d'intérêt national n'est définie ni par la loi ni par le règlement.

Principaux textes législatifs

- L'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 pose le principe suivant lequel l'Etat veille à l'organisation des services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt national.
- La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a reconnu à l'Etat la qualité d'autorité organisatrice des transports ferroviaires de voyageurs d'intérêt national.
- Le décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 *relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Voyageurs* fixe le cadre de l'exploitation des services de transport ferroviaire d'intérêt national et d'intérêt régional. Ce texte a ultérieurement été modifié par le décret n° 2021-776 du 16 juin 2021.
- Le décret n° 2019-1083 du 24 octobre 2019 définit les modalités de passation et d'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 2121-1 à L. 2121-3.

Distribution des compétences

a) Organisation

L'Etat est compétent pour organiser les transports ferroviaires d'intérêt national. Les régions, départements et communes concernés par la création, la suppression ou la modification d'un service d'intérêt national doivent être préalablement consultés par l'Etat (Code des transports, art. L. 2121-2).

b) Exploitation

L'article L. 1221-3 du Code des transports prévoit que l'exécution des services publics de transport de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice.

L'article R. 1221-1 du Code des transports précise à cet endroit que Les régies mentionnées à l'article L. 1221-3 sont soit des établissements publics à caractère industriel et commercial, soit des régies dotées de la seule autonomie financière.

La convention fixe la consistance générale ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit à la mobilité, de promouvoir le transport public de personnes et d'encourager le développement de solutions de mobilité innovantes afin de favoriser la multimodalité et l'intermodalité. Quand l'autorité organisatrice de transport est une collectivité territoriale, elle délibère chaque année sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité. Elle examine, le cas échéant, les pénalités appliquées pour non-respect des obligations de la convention en matière d'accessibilité. (Code des transports, art. L. 1221-4).

L'exploitation des services ferroviaires d'intérêt régional implique la conclusion d'un contrat de service public par **l'Etat** avec une entreprise de transport ferroviaire titulaire des autorisations prévues à l'art. L. 2221-1 et délivrées par l'établissement public de sécurité ferroviaire.

En principe, les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs sont attribués après publicité et mise en concurrence (Code des transports, art. L. 2121-15). L'article L. 2121-17 du Code des transports prévoit toutefois la possibilité pour l'autorité organisatrice de la mobilité d'attribuer directement le contrat, dans le respect de la réglementation européenne.

Les règles applicables aux contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs sont prévues aux articles L. 2121-14 à L. 2121-27 du Code des transports. Les modalités de passation et d'exécution de ces contrats ont été précisées par le décret n° 2019-1083 du 24 octobre 2019.

L'article L. 2121-1-1 du Code des transports dispose que pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire et préserver des dessertes directes sans correspondance, **l'Etat** conclut des contrats de service public pour l'exploitation de services de transport ferroviaire de personnes pouvant inclure des services à grande vitesse. Les services faisant l'objet du contrat

peuvent comprendre des services couvrant leurs coûts et des services ne couvrant pas leurs coûts.

Exercice de la compétence :

Convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), 2022-2031.

2) Services d'intérêt régional

Définition et étendue de la matière : Sont ici concernés les services publics de transport ferroviaire de voyageurs exécutés dans le ressort territorial ou desservant le territoire d'une région, ainsi que les services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires. Pas plus que les services d'intérêt national, les services d'intérêt régional ne trouvent de définition ni dans la loi ni dans le règlement.

Principaux textes législatifs

- La loi SRU du 13 décembre 2000 a établi la région comme autorité organisatrice du transport ferroviaire régional de personne.
- La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 *pour un nouveau pacte ferroviaire* prévoit l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des services d'intérêt régional.
- Le décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 *relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Voyageurs* fixe le cadre de l'exploitation des services de transport ferroviaire d'intérêt national et d'intérêt régional. Ce texte a ultérieurement été modifié par le décret n° 2021-776 du 16 juin 2021.
- Le décret n° 2019-1083 du 24 octobre 2019 définit les modalités de passation et d'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 2121-3 à L. 2121-8-1.

Distribution des compétences

a) Organisation

L'article L. 2121-3 du Code des transports prévoit que dans le respect des compétences collectivités concernées et dans celui de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant, la **région** définit, dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes. A ce titre, la région définit notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, en tenant compte de la planification régionale des infrastructures de transport au sens de la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie du présent code. Le même texte dispose que la région définit la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan environnemental, économique et social du système de transport. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de personnes.

La **région** doit recueillir l'avis des départements et des communes concernés pour toute création ou suppression de la desserte d'un itinéraire par un service régional de personnes ou de la desserte d'un point d'arrêt par un service régional de personnes (Code des transports, art. L. 2121-5).

Lorsqu'une liaison se prolonge au-delà du ressort territorial de la **région**, celle-ci peut passer une convention avec une région limitrophe pour l'organisation des services d'intérêt régional (Code des transports, art. L. 2121-6).

L'article L. 2121-7 du Code des transports régit les compétences de la région en matière de coopération transfrontalière. Ainsi ce texte prévoit-il que « la **région** peut conclure une convention avec une autorité **organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un Etat voisin** pour l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de personnes, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et les traités en vigueur. A défaut d'autorité organisatrice de transport dans la région limitrophe de l'Etat voisin, la région peut confier à l'attributaire d'un contrat relatif à des services de transport ferroviaire de voyageurs public la mission de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'Etat voisin pour l'organisation de tels services »

L'article L. 2121-7, al. 2nd, du Code des transports prévoit que la **région** peut adhérer à un groupement européen de coopération territoriale ayant notamment pour objet l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de personnes, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et les traités en vigueur.

b) Exploitation

L'article L. 1221-3 du Code des transports prévoit que l'exécution des services publics de transport de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice.

L'article R. 1221-1 du Code des transports précise à cet endroit que Les régies mentionnées à l'article L. 1221-3 sont soit des établissements publics à caractère industriel et commercial, soit des régies dotées de la seule autonomie financière.

La convention fixe la consistance générale ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit à la mobilité, de promouvoir le transport public de personnes et d'encourager le développement de solutions de mobilité innovantes afin de favoriser la multimodalité et l'intermodalité. Quand l'autorité organisatrice de transport est une collectivité territoriale, elle délibère chaque année sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité. Elle examine, le cas échéant, les pénalités appliquées pour non-respect des obligations de la convention en matière d'accessibilité. (Code des transports, art. L. 1221-4).

L'exploitation des services ferroviaires d'intérêt régional implique la conclusion d'un contrat de service public par la **région** avec une entreprise de transport ferroviaire titulaire des autorisations prévues à l'art. L. 2221-1 et délivrées par l'établissement public de sécurité ferroviaire.

En principe, les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs sont attribués après publicité et mise en concurrence (Code des transports, art. L. 2121-15). L'article L. 2121-

17 du Code des transports prévoit toutefois la possibilité pour l'autorité organisatrice de la mobilité d'attribuer directement le contrat, dans le respect de la réglementation européenne.

Les règles applicables aux contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs sont prévues aux articles L. 2121-14 à L. 2121-27 du Code des transports. Les modalités de passation et d'exécution de ces contrats ont été précisées par le décret n° 2019-1083 du 24 octobre 2019.

L'article L. 2121-4-2 du Code des transports prévoit que « lorsqu'une région conclut un contrat de service public avec une entreprise offrant un service de voyageurs librement organisé pour qu'elle adapte les conditions d'exploitation du service dans son territoire ou qu'elle autorise la montée à bord de voyageurs régionaux, elle peut saisir l'Autorité de régulation des transports pour avis sur le contrat de service public. Cet avis a pour objet de vérifier que les conditions financières du contrat correspondent bien au coût imputable aux modifications de services demandées par la région ou aux voyageurs additionnels montant à bord ».

C) Développement d'autres mobilités

Définition et étendue de la matière : Le législateur français, par la loi LOM du 24 décembre 2019, a entendu promouvoir des modes de déplacement qui répondent aux objectifs de la mobilité durable, et encourager ce faisant le développement de nouvelles mobilités, et notamment les mobilités dites actives.

Au titre de ces nouvelles mobilités, la loi LOM a entendu favoriser tout d'abord le développement de l'activité d'auto-partage, définie comme la mise en commun d'un véhicule ou d'une flotte de véhicules de transport terrestre à moteur au profit d'utilisateurs abonnés ou habilités par l'organisme ou la personne gestionnaire des véhicules. Ce développement passe, le cas échéant, par la création d'un service public d'auto-partage (Code des transports, art. L. 1231-14).

La loi LOM prévoit également la possibilité pour les autorités organisatrices de financer les trajets effectués en covoiturage, défini comme l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte (Code des transports, art. L. 3132-1).

L'article L. 1231-16 du Code des transports a pour objet l'organisation d'un service public facultatif de location de bicyclettes.

Principaux textes législatifs

- La loi LOM du 24 décembre 2019 a inséré au sein du chapitre unique consacré aux principes de l'organisation générale des services de mobilité du Code des transports⁵⁷ des dispositions relatives à l'usage partagé de véhicules terrestres à moteur et aux mobilités actives.
- Le décret n° 2020-678 du 5 juin 2020 définit les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices des mobilités peuvent verser une allocation relative aux trajets de covoiturage.

⁵⁷ Code des transports, Première partie, Livre II, Titre III.

Dispositions codifiées : Code des transports, art. L. 1231-14 à L. 1231-18 ; art. L. 3132-1.

Distribution des compétences

a) Elaboration d'un schéma de développement des aires de covoiturage

Il appartient **aux autorités organisatrices de la mobilité** d'élaborer, dans leur ressort territorial, un schéma de développement des aires de covoiturage destinées à faciliter la pratique du covoiturage. (Code des transports, art. L. 1231-15)

b) Financement du covoiturage

Les **autorités organisatrices de la mobilité** peuvent mettre à disposition du public des solutions de covoiturage pour faciliter la mise en relation de conducteurs et de passagers, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée (Code des transports, art. L. 1231-15).

Elles peuvent également verser directement ou indirectement une allocation aux conducteurs qui effectuent un déplacement ou ont proposé un trajet en covoiturage ou aux passagers qui effectuent un tel déplacement (Code des transports, art. L. 1231-15). Les modalités du versement de l'allocation ont été précisées par le décret n°2020-678 du 5 juin 2020.

c) Organisation d'un service d'auto-partage

En cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les **autorités organisatrices de la mobilité** peuvent créer un service public d'auto-partage (Code des transports, art. L. 1231-16).

d) Organisation d'un service de location de bicyclettes

En cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les **autorités organisatrices de la mobilité** peuvent organiser un service public de location de bicyclettes.

Bibliographie générale

M. Bernardet, I. Bon-Garcin, Ph. Delebecque, *Droit des transports*, Paris: Dalloz, « Précis », 2018, 726 p.

L. de Fontenelle et S. Martin (dir.), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis, 2024, 300 p.

Ph. Delebecque (dir.), *Droit des Transports. 2023/2024*, Paris : Dalloz, « Dalloz Action », 2024, 800 p.

S. Piedelièvre, D. Gency-Tandonnet, *Droit des transports. Transports terrestres, aériens et maritimes*, Paris : LexisNexis, 2019, 746 p.

TRADUZIONE IN ITALIANO

Quaderno delle competenze e prospettive di cooperazione: studio delle competenze legislative e amministrative e delle prospettive di cooperazione delle Regioni.

**Interreg Francia - Italia Alcotra
programma "senza frontiere"**

JEAN-BAPTISTE CONTARGYRIS

PRIMA PARTE

LA RIPARTIZIONE DEI POTERI TRA LO STATO E LE AUTORITÀ LOCALI IN FRANCIA

La Francia è uno Stato unitario decentrato⁵⁸, la cui organizzazione amministrativa si basa sulla ripartizione delle competenze tra Stato ed enti locali. Il principio di organizzazione decentrata dello Stato è stato sancito dalla Legge costituzionale del 28 marzo 2003 ed è ora incluso nell'articolo 1 della Costituzione del 4 ottobre 1958. Quest'ultima sancisce il Titolo XII degli enti locali (articoli da 72 a 75-1), che ne definisce lo status e i principi applicabili. A differenza degli ordinamenti giuridici pluralisti, la Francia, in quanto Stato unitario, è caratterizzata da un'unità del potere normativo, al quale viene riconosciuta solo una partecipazione residuale e subordinata agli enti locali. Pertanto, a differenza dei testi costituzionali degli Stati federali o regionali, la Costituzione del 4 ottobre 1958 non prevede una ripartizione materiale delle competenze tra Stato ed enti locali – che non partecipano all'esercizio del potere legislativo – e autorizza il legislatore a dare attuazione a quest'ultimo. I poteri degli enti locali sono quindi caratterizzati da una certa precarietà.

La presentazione dei principali metodi di ripartizione delle competenze tra Stato e collettività locali in Francia (sezione 1.3) sarà preceduta da un breve richiamo alla tipologia delle collettività locali e dei loro raggruppamenti (sezione 1.1) e ai principi costituzionali che incidono sulle competenze delle collettività locali (sezione 1.2).

1.1. La tipologia degli enti locali e i loro raggruppamenti

A) La regione

L'esistenza delle regioni come enti territoriali è relativamente recente, poiché deriva dalla legge n. 82-213 del 2 marzo 1982. Tuttavia, la regione esisteva già in precedenza come ente pubblico e costituiva uno dei livelli di attuazione dell'organizzazione decentrata del potere. In quanto enti territoriali, le istituzioni regionali includono il consiglio regionale, che costituisce l'assemblea deliberativa, e un organo esecutivo, il presidente del consiglio regionale.

Il numero delle regioni in Francia è stato significativamente ridotto dalla legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015, che ha sostituito 13 nuove regioni della Francia continentale (tra cui la Corsica) con le 22 esistenti in precedenza.

B) Il dipartimento

⁵⁸ È importante ricordare, a titolo preliminare, la distinzione concettuale tra decentralizzazione e deconcentrazione. La deconcentrazione si riferisce alla distribuzione dell'esercizio del potere statale su tutto il territorio, in particolare assegnando attribuzioni, mezzi e servizi ai rappresentanti dello Stato (i prefetti, nei dipartimenti e nelle regioni) nelle diverse circoscrizioni amministrative. La decentralizzazione, invece, può essere definita come un "processo di devoluzione di competenze (...) a favore di enti pubblici eletti che le esercitano in proprio nome e per proprio conto, nel rispetto delle finalità e delle modalità di un controllo" esercitato dallo Stato. Cf. B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Parigi: Dalloz, 2023, p. 6. La distinzione è tanto più importante quanto più l'organizzazione deconcentrata e l'organizzazione decentralizzata della Francia si rivelano molto simmetriche.

L'esistenza dei dipartimenti è antica e risale all'organizzazione amministrativa risultante dalle leggi del 22 dicembre 1789 e del 15 gennaio 1790. Il dipartimento costituisce sia un distretto amministrativo dello Stato, all'interno del quale i servizi decentrati di quest'ultimo sono posti sotto l'autorità di un prefetto, sia una comunità territoriale amministrata da un consiglio eletto. Il consiglio dipartimentale costituisce l'assemblea deliberativa del dipartimento ed è anche responsabile della nomina dell'esecutivo dipartimentale, vale a dire il presidente del consiglio dipartimentale. Attualmente in Francia ci sono 101 dipartimenti (di cui 96 nella Francia metropolitana); l'ultimo ad aver ottenuto questo status è stato Mayotte nel 2011. Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da un dibattito ricorrente sull'abolizione dei dipartimenti, sebbene le ultime leggi sul decentramento non ne abbiano messo in discussione l'esistenza.

C) Il comune e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale

Il comune costituisce il livello amministrativo di base dell'organizzazione territoriale della Repubblica francese. Le istituzioni municipali comprendono un'assemblea deliberativa, il consiglio comunale, e un esecutivo, il sindaco e i suoi vice. Il sindaco ha, per quanto riguarda l'esecutivo di altri enti locali, uno status speciale, perché è sia un agente dello Stato e rappresentante eletto del comune. Ciò lo rende un'autorità al tempo stesso decentrata e decentralizzata. Il numero di comuni in Francia è molto elevato, raggiungendo quota 34.875 al 1° gennaio 2025, la maggior parte dei quali di piccole dimensioni. Negli ultimi decenni, il legislatore ha incoraggiato la riduzione di questo numero, attraverso incentivi alla fusione di comuni (come le norme previste in materia dalla legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010), ma questa politica ha avuto solo un successo limitato. Parallelamente a questa politica di fusione di comuni, il legislatore ha anche incoraggiato, e talvolta imposto, lo sviluppo della cooperazione intercomunale. Questa si concretizza negli Enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI)⁵⁹, tra i quali vanno distinti due tipi principali:

- EPCI intercomunale senza tassazione propria. Si tratta di una forma di cooperazione cosiddetti dirigenti o servizi. Questi enti pubblici non richiedono competenze obbligatorie. Tra questi rientrano:
 - Unioni intercomunali monodisciplinari (SIVU), responsabili dell'esercizio di una sola competenza.
 - *Unioni intercomunali a vocazione pluriprofessionale (SIVOM), responsabili dell'esercizio di due o più competenze.*
Le unioni comunali sono disciplinate dagli articoli L. 5212-1 e seguenti della CGCT.

Nota : la categoria degli EPCI non include i sindacati misti, aperti e chiusi, che appartengono a una categoria più ampia, quella dei "raggruppamenti di enti locali", definiti nell'art. L. 5111-1-1 del Codice generale degli enti locali (CGCT). Questa categoria include anche il polo metropolitano (CGCT, art. L. 5731-1 e segg.) e il polo di equilibrio territoriale e rurale (CGCT, art. L. 5741-1 e segg.), che sono gruppi di EPCI con un proprio regime fiscale.

⁵⁹ Classicamente, si distinguono gli enti territoriali e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale, in particolare in base al principio di specialità che regola questi ultimi, il che significa che non possono intervenire al di fuori delle materie che sono state loro espressamente attribuite da un testo, mentre i primi dispongono di una competenza generale per regolare gli affari di interesse pubblico locale, il che si manifesta attraverso la clausola generale di competenza di cui beneficiano. Tuttavia, la soppressione di quest'ultima per quanto riguarda i dipartimenti e le regioni, avvenuta con la legge NOTRe del 7 agosto 2015, ha contribuito in qualche modo ad attenuare questa differenza.

- EPCI con un proprio sistema fiscale. Si tratta di una forma di cooperazione nota come progetto. Le EPCI con un proprio sistema fiscale hanno un certo numero di poteri obbligatori, oltre a quelli che possono essere loro trasferiti dai comuni membri. Le EPCI hanno anche, in cambio, il potere di delegare l'esercizio di determinati poteri ai comuni. Questa categoria include:
 - *Le comunità di comuni (CGCT, art. L. 5214-1 e seguenti; i poteri esercitati automaticamente sono definiti negli art. L. 5214-16 a L.5214-22).*
 - *Comunità di agglomerazione (CGCT, art. L. 5216-1 e seguenti; i poteri esercitati automaticamente sono definiti negli art. L. 5216-5 a L. 5216-7-1). Una comunità di agglomerazione deve avere almeno 50.000 abitanti (30.000 se include il capoluogo dipartimentale), comprendente almeno un comune con più di 15.000 abitanti.*
 - *Comunità urbane (CGCT, art. L. 5215-1 e segg.; le competenze esercitate automaticamente sono definiti negli artt. L. 5215-19 a L. 5215-31). la comunità urbana deve formare un gruppo di almeno 250.000 abitanti al momento della sua creazione.*
 - *Le metropoli (CGCT, art. L. 5217-1 e segg.; i poteri esercitati pienamente i diritti sono definiti negli artt. L. 5217-2 a L. 5217-5). La metropoli deve costituire un gruppo di oltre 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana di almeno 600.000 abitanti al momento della sua creazione.*

Nota : le seguenti metropoli non sono incluse nella categoria delle metropoli di "common law": di Lione e di Aix-Marseille, che costituiscono comunità a statuto speciale, menzionate di seguito.

D) Comunità con status speciale

L'organizzazione amministrativa della Repubblica francese comprende anche un numero crescente di comunità a statuto speciale, che qui verranno solo brevemente menzionate.

L'articolo 72, comma 1^{er}, della Costituzione menziona anche le comunità a statuto speciale e stabilisce che la creazione di qualsiasi altra comunità territoriale è soggetta alla legge. A questo proposito, la legge n. 2017-257 del 28 febbraio 2017 ha creato una comunità a statuto speciale, ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione, denominata Città di Parigi, che sostituisce il comune e il dipartimento di Parigi precedentemente esistenti (CGCT, art. L. 2512-1 e seguenti). Anche la comunità corsa è una comunità dal 1° gennaio 2018. statuto speciale, che ha sostituito sia la regione sia i due dipartimenti preesistenti (CGCT, art. L. 4421-1). Vale la pena menzionare anche la metropoli di Lione, che a differenza delle altre metropoli risultanti dalla legge MAPTAM del 27 gennaio 2014, non costituisce un EPCI, ma una comunità territoriale sui generis (CGCT, art. L. 3611-1 e ss.). La metropoli è stata sostituita automaticamente al dipartimento nell'esercizio dei poteri a quest'ultimo attribuiti nell'ambito della giurisdizione del suo territorio. La metropoli di Aix-Marseille costituisce, da parte sua, un EPCI con un proprio sistema fiscale, ma è soggetta ad un regime parzialmente derogatorio rispetto a quello delle aree metropolitane dette di "common law" (CGCT, art. L. 5218-1 e segg.). Infine, la legge n. 2019-816 del 2 agosto 2019 ha creato la Collettività Europea dell'Alsazia, che costituisce anche un'autorità territoriale con statuto unico, competente principalmente in qualità di capofila della

cooperazione transfrontaliera nell'ambito della giurisdizione del suo territorio (CGCT, artt. L. 3431-1 e segg.).

1.2. Principi costituzionali relativi ai poteri degli enti locali

A) Libera amministrazione degli enti locali

Le garanzie costituzionali di cui godono gli enti locali in Francia si basano sul principio di libera amministrazione. Tale principio è radicato nell'articolo 72, comma 3, come modificato dalla revisione costituzionale del 2003, che prevede che gli enti locali "si amministrino liberamente". L'esistenza di tale principio non è specifica della Quinta Repubblica, poiché la Costituzione del 1946 prevedeva già, all'articolo 87, disposizioni analoghe a favore degli enti locali. L'ascesa della giurisprudenza costituzionale a partire dai primi anni '70, seguita da una svolta decentralizzata a partire dal decennio successivo (la legge Defferre del 1982, seguita dalle leggi, essendo considerata 5costituiscono l'“atto I” della decentralizzazione in Francia⁶⁰), ont toutefois contribué à en modifier quelque peu la portée.

hanno tuttavia contribuito a modificarne in qualche modo la portata. Ciò, tuttavia, risulta relativamente limitato alla luce del testo costituzionale e della giurisprudenza, tanto che è stato osservato che la libertà ha un contenuto positivo e una portata limitata. La Costituzione subordina infatti l'esercizio della libera amministrazione degli enti locali all'intervento del legislatore, come previsto dallo stesso articolo 72, comma 3 ("nelle condizioni previste dalla legge, tali enti si amministrano liberamente"). L'articolo 34 del testo costituzionale, che contribuisce a definire l'ambito di applicazione della legge nella Quinta Repubblica, assegna quindi al legislatore il compito di determinare i "principi fondamentali" della "libera amministrazione degli enti locali, delle loro competenze e delle loro risorse". Da queste disposizioni derivano un certo numero di conseguenze circa l'oggetto e la portata del principio di libera amministrazione. In primo luogo, questo principio non può in alcun modo implicare un diritto all'auto-organizzazione a favore degli enti locali. Le garanzie organiche connesse al principio di libera amministrazione appaiono relativamente limitate. Il principio di libera amministrazione implica, in primo luogo, che gli enti locali siano amministrati da consigli eletti. Ogni ente locale è quindi dotato di un'assemblea (consiglio comunale, consiglio dipartimentale, consiglio regionale), eletta a suffragio universale con diverse modalità di voto, e competente a deliberare sulle materie di competenza di ciascun ente locale. Spetta a questa assemblea deliberativa nominare l'esecutivo dell'ente locale (sindaco, presidente del consiglio dipartimentale, presidente del consiglio generale). Il principio di libera amministrazione implica inoltre che queste assemblee siano dotate di "poteri effettivi" (Consiglio Costituzionale, 8 agosto 1985, n. 85-196 DC, Legge sullo sviluppo della Nuova Caledonia). Sebbene il potere legislativo sia il solo a poter determinare le materie che devono rientrare nella competenza dei diversi enti locali, in assenza di una ripartizione materiale prevista dalla Costituzione tra lo Stato e i livelli territoriali infrastatali, non spetta tuttavia ad esso privare gli enti locali di alcun potere. Tale esigenza, stabilita dal Consiglio Costituzionale, va logicamente di pari passo con quella delle risorse che devono essere assegnate agli enti locali per l'esercizio dei poteri trasferiti dallo Stato. L'articolo 72-2, comma 1, della Costituzione, elaborato durante la revisione del 2003, prevede pertanto che gli enti locali beneficino di risorse di cui possono disporre liberamente alle condizioni stabilite dalla legge. Il quarto comma dello stesso articolo prevede

⁶⁰ La legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003 relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica sarebbe allora destinata a costituirne il "secondo atto".

inoltre che «qualsiasi trasferimento di competenze tra lo Stato e gli enti locali sarà accompagnato dall'assegnazione di risorse equivalenti a quelle destinate al loro esercizio». Tale obbligo, sancito dal potere costituente nel 2003, è in linea con la giurisprudenza del Consiglio costituzionale, che trae dal principio di libera amministrazione degli enti locali l'assegnazione di una soglia minima di risorse a loro favore, senza tuttavia aver mai esercitato un controllo molto restrittivo sul rispetto di tale principio⁶¹.

Da un punto di vista contenzioso, il principio della libera amministrazione è stato riconosciuto come una libertà fondamentale che può essere invocata a sostegno del procedimento sommario di libertà dinanzi al giudice amministrativo⁶², come previsto dall'articolo L. 521-2 del Codice di Giustizia Amministrativa. Allo stesso modo, questo principio rientra tra i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione che possono essere invocati a sostegno di una questione prioritaria di legittimità costituzionale⁶, seguendo la procedura di revisione costituzionale a posteriori stabilita dalla legge organica del 10 dicembre 2009 adottata per l'applicazione dell'articolo 61-1 della Costituzione, elaborata durante la revisione del 23 luglio 2008.

B) Il potere regolamentare delle autorità locali

Il potere costituente ha consacrato l'esistenza di un potere regolamentare delle collettività territoriali in occasione della revisione del 2003, l'articolo 72, comma 3, del testo costituzionale prevedendo che queste ultime "dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze". Anche su questo punto, tuttavia, il potere costituente non ha fatto nulla di nuovo, l'esistenza di un potere regolamentare a favore degli enti locali essendo riconosciuta da tempo dal legislatore e dal giudice⁶³.

Il potere regolamentare degli enti territoriali si esercita alle condizioni previste dalla legge, e innanzitutto al fine di precisare le modalità di applicazione di quest'ultima. Assume allora un carattere essenzialmente residuale e subordinato. Infatti, nella gerarchia degli atti normativi, il potere normativo locale occupa un rango inferiore al potere normativo nazionale, di cui il Primo Ministro è il principale titolare, in base agli articoli 21 (potere normativo di esecuzione delle leggi) e 37 (potere normativo autonomo) della Costituzione. Soprattutto, il Consiglio di Stato si rifiuta di sanzionare l'intervento del potere regolamentare nazionale che invaderebbe l'intervento del potere regolamentare locale derivante da un'abilitazione della legge, in applicazione della teoria della legge-schermo⁶⁴.

Il potere regolamentare degli enti territoriali trova anche la sua classica applicazione per consentire a questi ultimi di regolare qualsiasi questione di interesse locale. Si tratta della clausola generale di competenza degli enti territoriali. Riconosciuta fin dalla legge del 1884 sui comuni, il cui articolo 61 stabilisce: "il consiglio comunale regola, con le sue deliberazioni, gli affari del comune"⁶⁵ -, Estesa successivamente agli altri enti locali, questa clausola esprime la vocazione degli enti a risolvere con le loro deliberazioni qualsiasi questione di interesse locale quando il legislatore non è intervenuto. Questa clausola generale di competenza fonda il potere per gli enti territoriali di erigere spontaneamente, nel rispetto della legalità e delle competenze

⁶¹ B. Faure, *op. cit.*, p. 37

⁶² Consiglio di Stato, 18 gennaio 2001, Comune di Venelles, n. 229247

⁶³ Consiglio costituzionale, 17 febbraio 2002, n. 2001-454 DC, Legge relativa alla Corsica.

⁶⁴ Su questa questione, B. Faure, *op. cit.*, p. 551.

⁶⁵ Questa disposizione si ritrova oggi all'art. L. 2121-29 del Codice generale degli enti territoriali..

degli altri soggetti pubblici, un'attività in servizio pubblico locale⁶⁶, a condizione che possano giustificare l'esistenza di un interesse pubblico locale e che la creazione di tale servizio non violi le regole della concorrenza e della libertà di commercio e industria. La clausola generale di competenza non può tuttavia essere analizzata come il segno dell'esistenza di un potere normativo iniziale a favore degli enti territoriali, dal momento che si basa su un'espressa abilitazione legislativa.

Dalla legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 relativa alla nuova organizzazione territoriale della Repubblica (cosiddetta legge NOTRe), la clausola generale di competenza sussiste solo a favore dei comuni, ma è stata abrogata per quanto riguarda il dipartimento e la regione. Tuttavia, la portata pratica di questa soppressione deve essere in qualche modo relativizzata. Infatti, se il dipartimento e la regione possono intervenire solo nelle materie per le quali il legislatore ha espressamente previsto la loro competenza, la definizione legale di tali materie tende a rivelarsi il più delle volte vaga e accogliente. Una parte della dottrina sostiene così l'esistenza di competenze implicite a favore dei dipartimenti e delle regioni per consentire loro di esercitare liberamente attività accessorie o complementari a quelle che rientrano espressamente nella loro competenza, il che porta ad attenuare la portata della soppressione della clausola generale di competenza che li riguarda⁶⁷. Spetta quindi al giudice amministrativo valutare se l'intervento del dipartimento o della regione possa essere ricondotto a un titolo di competenza previsto dalla legge.

C) Il controllo dello Stato sugli enti locali

Le collettività territoriali sono soggette al rispetto del principio di legalità, di cui il rappresentante dello Stato territorialmente competente è classicamente il garante. Ai sensi dell'articolo 72, comma 6, della Costituzione, il rappresentante dello Stato è quindi incaricato del controllo amministrativo degli atti degli enti territoriali. Questo potere, classicamente definito tutela (termine ancora utilizzato in dottrina sebbene sia scomparso con la legge di decentramento del 2 marzo 1982), è esercitato dal prefetto e costituisce il corollario del principio di libera amministrazione, che si esercita alle condizioni previste dalla legge. La tutela dello Stato sulle collettività territoriali è stata riformata dalla legge del 2 marzo 1982, che ha istituito una forma di controllo a posteriori degli atti delle collettività territoriali. In mancanza della possibilità di annullare direttamente gli atti amministrativi illegali adottati da questi ultimi, il prefetto ha il potere di presentare un ricorso al giudice amministrativo, il quale può pronunciare l'annullamento dell'atto illegale.

1.3. Le modalità di ripartizione delle competenze tra Stato ed enti locali

Come è stato ricordato, spetta al legislatore determinare le competenze attribuite agli enti territoriali, in assenza di una ripartizione materiale nel testo costituzionale. Se le competenze degli enti territoriali in Francia derivano così da un movimento verticale discendente, le modalità di distribuzione delle competenze tra i diversi enti pubblici e il modo in cui queste si esercitano obbediscono a diverse tecniche, di cui è opportuno presentare le principali.

A) La logica dei blocchi di competenze

⁶⁶ Oltre a questa ipotesi di creazione spontanea da parte della collettività stessa, i servizi pubblici locali possono anche derivare da un'abilitazione legislativa delle collettività locali ad assicurare o assumere attività di interesse generale, sia a titolo obbligatorio che facoltativo.

⁶⁷ In questo senso, B. Faure, op. cit., pp. 704 e segg.

Alla luce delle leggi di decentramento del 1982 e del 1983, la logica che ha presieduto alla ripartizione delle competenze degli enti territoriali per attribuzione del legislatore è stata quella detta dei "blocchi di competenza". Si trattava allora che le diverse categorie di enti territoriali possedessero competenze specializzate ed esclusive nelle materie attribuite dal legislatore. Il principio rimane iscritto nel diritto positivo: «La ripartizione delle competenze tra gli enti territoriali e lo Stato si effettua, per quanto possibile, distinguendo quelle che sono a carico dello Stato e quelle che sono devolute ai comuni, ai dipartimenti o alle regioni, in modo tale che ogni ambito di competenze, così come le risorse corrispondenti, sia interamente assegnato allo Stato, ai comuni, ai dipartimenti o alle regioni». (CGCT, art. L. 1111-4). Il trasferimento di competenze a blocchi agli enti territoriali presenta tuttavia difficoltà pratiche nella sua attuazione, legate in particolare ai rischi di contraddizione nelle politiche decise dagli enti territoriali. Anche la logica dei blocchi di competenze cede il più delle volte di fronte a una strategia di concertazione e cooperazione tra gli enti territoriali, che trova espressione soprattutto nella tecnica dell'ente capofila

B) La logica della collettività capofila

Il principio della collettività capofila è stato introdotto nella Costituzione in occasione della revisione del 2003. L'articolo 72, comma 5, dispone quindi che "quando l'esercizio di una competenza richiede il concorso di più enti territoriali, la legge può autorizzare uno di essi o un loro raggruppamento a organizzare le modalità della loro azione comune". L'emergere di questa tecnica del capofila risponde anche all'esigenza di sussidiarietà introdotta nel testo costituzionale nel 2003, l'articolo 72, comma 2, derivante da quest'ultima revisione, stabilendo che gli enti territoriali sono chiamati a prendere le decisioni per tutte le competenze che possono essere meglio attuate al loro livello⁶⁸. Conformemente all'articolo 34 della Costituzione, spetta al solo legislatore designare l'ente capofila per materia, scelta che non può quindi essere oggetto di concertazione tra gli enti stessi (Consiglio costituzionale, 26 gennaio 1995, n. 94-358 DC, Legge di orientamento per l'assetto e lo sviluppo del territorio).

È la legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle metropoli (detta legge MAPTAM) ad aver attribuito a ciascuna categoria di ente locale il ruolo di capofila in un certo numero di materie, prima che la legge NOTRe del 7 agosto 2015 modificasse leggermente questa distribuzione. La regione diventa così, ad esempio, l'ente capofila in materia di trasporti, mentre il dipartimento lo è in materia di azione sociale, e i comuni per quanto riguarda lo sviluppo della mobilità sostenibile⁶⁹.

La definizione dei poteri inerenti alla qualità di capofila si scontra tuttavia con il principio di non-tutela tra enti territoriali. Infatti, secondo l'articolo 72, comma 5, della Costituzione, "nessun ente territoriale può esercitare una tutela su un altro". Questo principio appare come il corollario del principio di uguaglianza tra le collettività territoriali in Francia. Di conseguenza, questo principio di non tutela impedisce che la collettività designata come capofila possa

⁶⁸ Il Consiglio costituzionale si limita tuttavia a esercitare un controllo limitato sul rispetto di questo principio di sussidiarietà. Il Consiglio ritiene infatti che "dalla generalità dei termini utilizzati dal costituente risulta che la scelta del legislatore di attribuire una competenza allo Stato piuttosto che a un ente territoriale non potrebbe essere messa in discussione sulla base di questa disposizione, a meno che non fosse evidente che, tenuto conto delle sue caratteristiche e degli interessi in gioco, tale competenza potesse essere esercitata meglio da un ente territoriale". (Consiglio costituzionale, 7 luglio 2005, n. 2005-216 DC, Legge che fissa gli orientamenti delle politiche energetiche).

⁶⁹ Per una presentazione dettagliata su questo punto, si rimanda alla sezione 3.2 di questo studio.

vedersi riconosciuto un potere decisionale nei confronti di quelle chiamate a concorrere all'esercizio delle competenze in comune. Alla luce della giurisprudenza del Consiglio costituzionale, ciò implica in particolare che l'ente capofila non possa esercitare un potere di sostituzione, autorizzazione o controllo sull'esercizio delle competenze di un altro ente (Consiglio costituzionale, 9 dicembre 2010, n. 2010-618 DC, Legge di riforma degli enti territoriali).

Pertanto, l'ente capofila si vede riconosciuto solo un potere di coordinamento e organizzazione, che esclude l'esercizio di qualsiasi vincolo sugli altri enti. L'esercizio della competenza della collettività capofila si concretizza nella convenzione territoriale dell'azione pubblica che quest'ultima è tenuta a mettere in atto (CGCT, art. L. 1111-9-1), al fine di determinare, in un progetto di convenzione, le modalità di esercizio delle competenze condivise. Il progetto di convenzione deve essere trasmesso al prefetto e alle assemblee deliberative degli enti interessati, che rimangono liberi di opporsi.

C) La tecnica della contrattualizzazione

La libertà contrattuale delle persone pubbliche ha valore costituzionale. Il Consiglio ha inizialmente fatto derivare la libertà contrattuale degli enti territoriali dal principio della libera amministrazione (Consiglio costituzionale, 20 gennaio 1993, n. 92-316 DC, Legge relativa alla prevenzione della corruzione), prima di individuare un fondamento più generale per la libertà contrattuale delle persone pubbliche nell'articolo 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (Consiglio costituzionale, 30 novembre 2006, n. 2006-543 DC, Legge relativa al settore dell'energia).

La contrattualizzazione dei rapporti tra persone pubbliche non è un fenomeno nuovo (per quanto riguarda gli enti territoriali, la legge del 1871 sul dipartimento e la legge del 1884 sul comune prevedevano la possibilità per questi enti di concludere accordi), ma questo fenomeno è nettamente aumentato a causa del movimento di decentramento che emerge a partire dagli anni Ottanta. Questa contrattualizzazione riguarda sia il rapporto tra lo Stato e gli enti locali, sia i rapporti tra gli stessi enti locali. Nel primo caso, la conclusione di contratti tra lo Stato e gli enti locali appare come un contrappeso al trasferimento di competenze a favore di questi ultimi previsto dalle leggi di decentramento. Numerosi contratti e convenzioni (come, ad esempio, i contratti di piano Stato-Regioni creati nel 1982) vengono così stipulati tra lo Stato e gli enti locali, il che porta lo Stato a rimanere impegnato nell'esercizio delle competenze trasferite a favore di questi ultimi, subordinando il versamento dei finanziamenti al rispetto di obiettivi da lui determinati. Così facendo, il fenomeno della contrattualizzazione può apparire come un modo per temperare l'alleggerimento della tutela sulle collettività territoriali. Nel secondo caso, i rapporti contrattuali che si instaurano tra le collettività trovano un terreno privilegiato nel campo dell'intercomunalità. I contratti possono avere come oggetto la messa in comune di beni, personale o servizi. La cooperazione convenzionale appare quindi come un complemento indispensabile alla cooperazione istituzionale⁷⁰.

A questo proposito, è opportuno distinguere attentamente le deleghe di competenze dai trasferimenti di competenze. Le prime, a cui ogni ente territoriale può liberamente ricorrere per affidare una competenza di cui è titolare a un'altra categoria di ente o a un EPCI con fiscalità

⁷⁰ J.-F. Sestier, « La cooperazione contrattuale come alternativa alla cooperazione istituzionale », ADJA, 2013, p. 857 e segg.

propria, non hanno l'effetto di trasferire la responsabilità al delegato, sebbene comportino una sostituzione nei diritti e negli obblighi. Le competenze delegate vengono quindi esercitate in nome e per conto della collettività delegante (CGCT, art. L. 1111-8). Il trasferimento di competenze, a sua volta, comporta di diritto il trasferimento dei diritti e degli obblighi, nonché della responsabilità. La legge NOTRe del 7 agosto 2015, art. 188, ha ad esempio previsto che una convenzione stipulata tra il dipartimento e la metropoli dovesse organizzare il trasferimento di almeno tre gruppi di competenze dal primo alla seconda in un elenco di materie enumerate dal testo. In mancanza di conclusione della convenzione entro un certo termine, spetta quindi al prefetto del dipartimento determinare le modalità del trasferimento di competenze (CGCT, art. L. 5217-2 IV). La contrattualizzazione appare oggi come un elemento centrale della territorializzazione delle politiche pubbliche che si è sviluppata negli ultimi decenni e che si articola attorno a progetti da attuare in comune e adattare alle specificità di ogni situazione. Le relazioni contrattuali che si instaurano tra le persone pubbliche costituiscono, da questo punto di vista, un mezzo per attenuare molto fortemente la specializzazione delle diverse collettività nell'esercizio delle loro competenze.

La convenzione costituisce anche lo strumento privilegiato dell'azione esterna degli enti territoriali, definita all'articolo L. 1115-1 del Codice generale degli enti territoriali, che prevede che questi ultimi possano concludere convenzioni con le autorità locali straniere. La natura giuridica di queste convenzioni è oggetto di dibattito dottrinale, mentre il Consiglio di Stato ha escluso che queste convenzioni di cooperazione possano costituire impegni internazionali (CE, parere, 25 ottobre 1994, n. 356381)⁷¹.

D) La tecnica della sperimentazione e della differenziazione

Durante la revisione costituzionale del 2003, il potere costituente ha consacrato due ipotesi di sperimentazione per l'esercizio delle competenze dello Stato e degli enti territoriali. La prima non riguarda specificamente la decentralizzazione ed è prevista all'articolo 37-1 della Costituzione, che stabilisce che "la legge e il regolamento possono prevedere, per un oggetto e una durata limitati, disposizioni di carattere sperimentale". Questa disposizione consente in particolare al legislatore e al potere regolamentare nazionale di derogare temporaneamente all'esercizio normalmente previsto delle competenze e, se del caso, di operare un trasferimento provvisorio a favore degli enti territoriali. Questo potere è stato frequentemente esercitato dalle autorità statali dal 2003, come dimostra la legge del 13 agosto 2004, che ha portato a sperimentare la gestione e il pagamento dei programmi nell'ambito della politica di coesione sociale europea da parte delle regioni, al posto dei servizi dello Stato. La seconda ipotesi di sperimentazione introdotta dalla revisione costituzionale del 2003 riguarda invece esclusivamente la ripartizione delle competenze degli enti territoriali. L'articolo 72, comma 4, della Costituzione dispone che, alle condizioni previste dalla legge organica, "gli enti territoriali o i loro raggruppamenti possono, quando, a seconda dei casi, la legge o il regolamento lo prevedono, derogare, a titolo sperimentale e per un oggetto e una durata limitati, alle disposizioni legislative o regolamentari che disciplinano l'esercizio delle loro competenze". L'applicazione di questa disposizione è stata precisata dalla legge organica n. 2003-704 del 1° agosto 2003, sostanzialmente modificata da quella del 19 aprile 2021, n. 2021-467.

⁷¹ Per un'introduzione alla questione dell'azione esterna degli enti territoriali, un tempo denominata "cooperazione decentrata", si rimanda a P. Combeau, "Action extérieure des collectivités territoriales", in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fascicolo 60, 2016.

Spetta al legislatore o al potere regolamentare determinare con sufficiente precisione l'ambito materiale della sperimentazione, nonché la sua durata, che in ogni caso non può superare i cinque anni, così come le categorie di enti ammessi a partecipare alla sperimentazione. Dalla legge n. 2022-217 del 21 febbraio 2022 relativa alla differenziazione, alla decentralizzazione, alla deconcentrazione e recante diverse misure di semplificazione dell'azione pubblica locale (cosiddetta legge 3DS), gli enti locali che soddisfano le condizioni definite dal testo che istituisce la sperimentazione hanno il diritto di parteciparvi liberamente. Non esiste tuttavia, in senso stretto, alcun diritto alla sperimentazione a favore degli enti territoriali, poiché questa tecnica rimane sotto il controllo esclusivo dello Stato. La sperimentazione così prevista rientra in una logica di differenziazione normativa che tende oggi ad aumentare tra le diverse collettività. Infatti, se lo Stato rimane l'unico competente per trarre i risultati della sperimentazione, la gamma di decisioni aperte al legislatore si è notevolmente ampliata dal 2003. In origine, spettava infatti al legislatore decidere, al termine del periodo previsto per la sperimentazione, se abbandonarla, generalizzarla o meno a tutte le categorie di enti interessati. Tuttavia, la legge organica del 19 aprile 2021 ha permesso al legislatore di rompere con questa logica del tutto o niente, e ha previsto la possibilità per quest'ultimo di mantenere definitivamente le misure sperimentate solo in alcune collettività appartenenti a una stessa categoria. Ne risulta quella che alcuni autori hanno potuto definire "decentramento asimmetrico", che rompe con la logica seguita in materia di decentramento dagli anni '80. Inoltre, va notato che la sperimentazione, che consente di modellare un sistema di competenze "su misura" in base alle specificità degli enti territoriali, non va necessariamente nel senso dell'estensione delle loro competenze. Così, uno degli ultimi esperimenti previsti dalla legge è consistito nell'autorizzare i dipartimenti a trasferire temporaneamente allo Stato il pagamento del reddito di solidarietà attiva, uno dei principali aiuti sociali la cui gestione era stata trasferita loro nel 2004. La possibilità per il legislatore di operare una differenziazione normativa tra gli enti locali trova tuttavia un certo limite nel principio di uguaglianza davanti alla legge. Da un lato, il Consiglio costituzionale ha stabilito un requisito secondo il quale spetta alla legge estendere le misure mantenute al termine di una sperimentazione in alcune collettività a tutte le altre collettività che presentano le stesse caratteristiche (Consiglio costituzionale, 15 aprile 2021, n. 2021-816 DC, Legge organica relativa alla semplificazione delle sperimentazioni). D'altra parte, l'articolo 72, comma 4, della Costituzione osta al ricorso alla sperimentazione "quando sono in gioco le condizioni essenziali per l'esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito".

SECONDA PARTE

LE COMPETENZE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI IN FRANCIA

Il documento si sforzerà di presentare le competenze di ogni livello di enti territoriali in Francia, distinguendo innanzitutto quelle esercitate, ai sensi della legge NOTRe del 7 agosto 2015, in qualità di capofila, quindi le competenze esclusive appartenenti ai diversi enti, prima di esporre le competenze condivise che essi detengono anch'essi.

1. Le competenze delle regioni

1.1. Le competenze di capofila

L'articolo L. 1111-9 del Codice generale degli enti territoriali (CGCT) prevede che la regione sia incaricata di organizzare, in qualità di capofila, le modalità dell'azione comune degli enti territoriali in un certo numero di materie. Questi sono: l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio; la protezione della biodiversità; il clima, la qualità dell'aria e l'energia; la politica giovanile; la mobilità, in particolare l'intermodalità, la complementarità tra i modi di trasporto e l'assetto delle stazioni; il sostegno all'istruzione superiore e alla ricerca.

A) Pianificazione e sviluppo sostenibile del territorio

Il consiglio regionale ha innanzitutto la competenza di esprimere pareri sui problemi di sviluppo e di assetto del territorio della regione in merito ai quali è obbligatoriamente consultato (CGCT, art. L. 4221-3).

La legge NOTRe del 7 agosto 2015 attribuisce alle regioni la competenza per elaborare uno schema regionale di assetto, sviluppo sostenibile e parità dei territori (SRADDET), come definito all'articolo L. 4251-1 CGCT. Questo schema ha un obiettivo definito in modo ampio, che interessa numerosi settori. Ai sensi dell'art. L. 4251-1 CGCT, deve in particolare fissare gli obiettivi a medio e lungo termine sul territorio della regione in materia di equilibrio ed eguaglianza dei territori, di localizzazione delle diverse infrastrutture di interesse regionale, di disimpegno dei territori rurali, di abitazione, di gestione parsimoniosa dello spazio, di lotta contro l'artificializzazione dei suoli, di intermodalità e sviluppo dei trasporti di persone e merci, di sviluppo logistico e industriale, di controllo e valorizzazione dell'energia, di lotta contro i cambiamenti climatici, di sviluppo dello sfruttamento delle energie rinnovabili e di recupero, di inquinamento atmosferico, di protezione e ripristino della biodiversità, di prevenzione e gestione dei rifiuti. Lo schema è anche incaricato di definire la strategia regionale in materia aeroportuale e di identificare gli assi e le vie stradali che costituiscono itinerari di interesse regionale.

Questo schema ha una portata prescrittiva. I principali documenti di pianificazione urbana (schema di coerenza territoriale, piano urbanistico locale, carta comunale) sono tenuti in particolare a tenere conto degli obiettivi definiti da esso e a essere compatibili con le regole che contiene (CGCT, art. L. 4251-3).

Se del caso, i consigli regionali delle regioni costiere limitrofe possono coordinare le loro politiche costiere ed elaborare uno schema interregionale costiero (Legge n. 86-2 del 3 gennaio 1986, detta "Legge Littoral", art. 40 A.). Questi schemi hanno lo scopo di garantire la coerenza dei progetti di attrezzature e delle azioni dello Stato e degli enti locali che hanno un impatto sull'assetto o sulla protezione del litorale.

In modo analogo, la politica interregionale in materia di sviluppo, assetto e protezione dei massicci è definita in uno schema interregionale, preparato dal comitato del massiccio e approvato dai consigli regionali interessati (Legge n. 85-30 del 9 gennaio 1985, detta "Legge Montagna", art. 9).

Questi diversi schemi sono destinati a servire come documento di riferimento per la conclusione dei contratti di piano Stato-Regioni (CPER), che servono a definire i progetti che lo Stato e la regione si impegnano a realizzare congiuntamente per via contrattuale per sei o sette anni, in particolare al fine di favorire l'assetto e lo sviluppo dei territori (Legge n. 82-653 del 29 luglio 1982, art. 11).

B) Ambiente

La regione dispone di competenze relativamente numerose in materia di ambiente. Poiché questa materia sarà oggetto di sviluppi più precisi nell'ambito di questo studio, le competenze principali saranno qui richiamate in modo succinto. La regione è innanzitutto competente per elaborare diversi schemi. In materia di protezione della biodiversità, il SRADDET (cfr. sezione A) integra in particolare un aspetto corrispondente allo schema regionale di coerenza ecologica previsto dall'art. L. 371-3 del Codice dell'Ambiente. Il SRADDET integra anche un aspetto corrispondente allo schema regionale del clima dell'aria e dell'energia, come previsto dall'articolo L. 222-1 del Codice dell'ambiente. In materia di rifiuti, spetta inoltre alla regione adottare il piano regionale di prevenzione e gestione dei rifiuti (PRPGD), ai sensi dell'articolo L. 541-1 del Codice dell'ambiente. La regione vanta anche importanti competenze in materia di parchi e riserve naturali. Dispone così del potere di avviare la creazione di parchi naturali regionali (Codice dell'ambiente, art. L.333-1), nonché di pronunciare la classificazione di spazi come riserva naturale regionale (Codice dell'ambiente, art. L. 332-2-1). Il presidente del consiglio regionale esercita anche importanti attribuzioni per la guida e la gestione dei siti Natura 2000 quando questi sono esclusivamente terrestri (Codice dell'ambiente, art. R. 414-7-1). In materia di lotta contro l'artificializzazione dei suoli, la regione svolge un ruolo importante all'interno della conferenza regionale di governance della politica di riduzione dell'artificializzazione dei suoli creata dalla legge n. 2023-630 del 20 luglio 2023 (CGCT, art. L. 1111-9-2). A questa conferenza è affidato in particolare il potere di formulare proposte per la definizione degli obiettivi regionali in materia di riduzione dell'impermeabilizzazione del suolo, e per garantire il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione di tali obiettivi (CGCT, art. L. 1111-9-2 IV e V). Le regioni detengono anche competenze in materia di energie rinnovabili. Il Codice dell'Ambiente prevede in particolare che il presidente del consiglio regionale elabori congiuntamente con il prefetto di regione uno schema regionale sulla biomassa finalizzato a "raggiungere il giusto equilibrio regionale e la corretta articolazione dei diversi usi del legno al fine di ottimizzare l'utilizzo della risorsa nella lotta contro i cambiamenti climatici" (Codice dell'Ambiente, art. L. 222-3-1). La legge prevede inoltre la possibilità per la regione di detenere

azioni in società il cui oggetto sia la produzione di energie rinnovabili o di idrogeno rinnovabile o a basse emissioni di carbonio, alle condizioni previste dall'art. L.4211-1 14° CGCT.

C) Trasporti

La regione dispone di competenze relativamente numerose in materia di trasporti stradali, marittimi, aerei e ferroviari. Poiché questa materia sarà oggetto di sviluppi più precisi nell'ambito di questo studio, le competenze principali saranno qui richiamate in modo succinto. Nell'ambito del SRADDET, menzionato sopra, la regione elabora in primo luogo la pianificazione regionale delle infrastrutture di trasporto (Codice dei trasporti, art. L.1213-1) e dell'intermodalità (Codice dei trasporti, art. L. 1213-3). La regione è l'autorità organizzatrice della mobilità regionale (Codice dei trasporti, art. L.1231-3). In tal modo, è competente per organizzare i servizi di trasporto di persone sul suo territorio. È tuttavia importante sottolineare che alcuni EPCI sono essi stessi le autorità organizzatrici della mobilità nel proprio ambito territoriale (Codice dei trasporti, art. L. 121-1). In materia di trasporto ferroviario, le regioni sono competenti per creare o gestire infrastrutture di trasporto ferroviario o guidato di interesse locale e regionale (Codice dei trasporti, art. L. 2112-1-1).

La regione è anche l'autorità organizzatrice per l'organizzazione dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri di interesse regionale (Codice dei trasporti, art. L. 2121-3). A tal fine, assicura l'organizzazione dei servizi pubblici di trasporto ferroviario di passeggeri eseguiti nel suo ambito territoriale o che servono il suo territorio, nonché dei servizi stradali effettuati in sostituzione di tali servizi ferroviari. In qualità di autorità organizzatrice, la regione ha anche la competenza per concludere una convenzione con un'autorità organizzatrice di trasporto di una regione limitrofa di uno Stato vicino per l'organizzazione di servizi ferroviari regionali transfrontalieri di persone, alle condizioni previste dal codice generale degli enti territoriali e dai trattati in vigore (Codice dei trasporti, art. L. 2121-7). Alle stesse condizioni, può anche aderire a un gruppo europeo di cooperazione territoriale che ha, in particolare, lo scopo di organizzare servizi ferroviari regionali transfrontalieri per persone (Codice dei trasporti, art. L. 2121-7, comma 2).

In materia di trasporto marittimo, la regione organizza i servizi pubblici di linea per il trasporto di persone e merci per servire le isole francesi, tranne nei casi in cui un'isola appartiene al territorio di un comune continentale (Codice dei trasporti, L. 5431-1). In materia di infrastrutture, la regione è competente per creare, sviluppare e gestire i porti marittimi commerciali (Codice dei trasporti, art. L. 5314-1). In materia di trasporto aereo, come le altre collettività territoriali, la regione può creare, allestire e gestire qualsiasi altro aerodromo alle stesse condizioni (Codice dei trasporti, art. L. 6311-2), e può vedersi trasferire un aerodromo non necessario all'esercizio delle missioni dello Stato alle condizioni previste dall'art. L. 6311-1 del Codice dei trasporti. Infine, la regione è competente anche per l'organizzazione dei servizi di trasporto stradale non urbano di interesse regionale, salvo il trasferimento della competenza a un EPCI (Codice dei trasporti, art. L. 3111-1).

D) Istruzione superiore e ricerca

In qualità di capofila nel sostegno all'istruzione superiore e alla ricerca, spetta alla regione elaborare, in concertazione con gli enti territoriali e i loro raggruppamenti, uno schema regionale dell'istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione, che deve definire in particolare gli orientamenti condivisi tra la regione e gli altri enti in materia (Codice dell'istruzione, art. L. 214-2).

Dalla legge n. 96-142 del 21 febbraio 1996, la regione è associata anche all'elaborazione della politica nazionale della ricerca e partecipa alla sua attuazione (CGCT, art. L. 4252-1). Le compete, in materia, definire e sviluppare poli tecnologici regionali, nonché determinare programmi pluriennali di interesse regionale (CGCT, art. L. 4252-1), per la cui attuazione la regione può concludere convenzioni con lo Stato, gli istituti di istruzione superiore, gli organismi di ricerca pubblici o privati, i centri tecnici e le imprese (CGCT, art. L.4252-2).

1.2. Le competenze esclusive

A) Sviluppo economico

Lo sviluppo economico costituisce una delle più importanti attribuzioni delle regioni. L'articolo L. 4211-1 del Codice generale degli enti territoriali (CGCT), come modificato dalla legge n. 2022-217 del 21 febbraio 2022, definisce le missioni di competenza della regione, tra cui figurano:

- Tutti gli interventi economici nelle condizioni previste dal presente articolo, dal capitolo unico del titolo I del libro V della prima parte, dall'articolo L. 3232-4 e dai capitoli I bis e III del titolo V del libro II della quarta parte;
- L'attribuzione per conto dello Stato di aiuti finanziari che questo concede agli investimenti delle imprese che contribuiscono allo sviluppo regionale e all'occupazione, alle condizioni previste da decreto;
- La partecipazione al capitale di società di private equity, società di finanziamento interregionali o proprie di ciascuna regione, esistenti o da costituire, nonché di società di economia mista e società il cui oggetto è l'accelerazione del trasferimento tecnologico

La legge NOTRe del 7 agosto 2015 ha chiarito le attribuzioni della regione in materia, abrogando la qualifica di capofila che deteneva fino ad allora. Il ruolo preminente della regione in materia di sviluppo economico si traduce in particolare nella competenza esclusiva del consiglio regionale a definire i regimi di aiuti e a decidere l'erogazione degli aiuti alle imprese nella regione (CGCT, art. L. 1511-2 I). È anche competente per l'assegnazione di aiuti alle imprese in difficoltà "quando la protezione degli interessi economici e sociali della popolazione lo richieda" (CGCT, art. L. 1511-2 II). È importante precisare qui che tali aiuti non possono assumere la forma di aiuti immobiliari, che rientrano nella sola competenza dei comuni e degli EPCI (cfr. infra).

Lo stesso testo prevede che una convenzione stipulata tra la regione, la metropoli di Lione, i comuni e i loro raggruppamenti determini la possibilità per queste collettività di partecipare al finanziamento degli aiuti. Inoltre, il consiglio regionale può delegare agli stessi enti locali l'erogazione di tutto o parte degli aiuti. La legge NOTRe del 7 agosto 2015 ha inoltre attribuito alla regione il compito di definire gli orientamenti in materia di sviluppo economico (CGCT, art. L. 4251-12). Questa missione passa attraverso l'elaborazione di uno schema regionale di sviluppo economico, innovazione e internazionalizzazione (SRDEII), come previsto dall'art. L. 4251-13 CGCT. Questo ha lo scopo

di definire gli orientamenti in materia di aiuti alle imprese, di sostegno all'internazionalizzazione e di aiuti agli investimenti immobiliari e all'innovazione delle imprese, nonché gli orientamenti relativi all'attrattività del territorio regionale. Definisce inoltre gli orientamenti in materia di economia sociale, solidale e circolare e organizza la complementarità delle azioni intraprese dalla regione in materia di aiuti alle imprese con quelle delle altre collettività e dei loro raggruppamenti. Sul territorio di una metropoli di diritto comune, su quello della metropoli di Aix-Marseille o della metropoli di Lione, lo schema è elaborato e adottato congiuntamente dal consiglio della metropoli e dal consiglio regionale (CGCT, art. L. 4251-15). Questo schema è opponibile agli atti delle collettività territoriali in materia di aiuti alle imprese (CGCT, art. L. 4251-17).

B) Insegnamento

Se l'istruzione pubblica è principalmente di competenza dello Stato, gli enti locali hanno ricevuto dalla legge numerose competenze in materia. Le competenze comuni degli enti territoriali in questa materia sono previste nel Codice dell'istruzione, prima parte, libro II, titolo I, capitolo VI, articoli da L. 216-1 a L. 216-12. Per quanto riguarda le regioni, esse sono oggetto del capitolo IV del medesimo titolo, artt. L. 214-1 a L. 214-19. La regione esercita in primo luogo competenze in materia di pianificazione della formazione. Dalla legge n. 83-863 del 22 luglio 1983, spetta quindi al consiglio regionale definire lo schema previsionale di formazione per i collegi, i licei e gli istituti di educazione speciale, che ha lo scopo di definire le esigenze di formazione per questi istituti (Codice dell'istruzione, art. L. 214-1).

La regione possiede anche competenze specifiche per la costruzione e la gestione dei licei. Ai sensi dell'art. L. 214-6 del Codice dell'Istruzione, la regione ne assicura la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento, le riparazioni maggiori, l'equipaggiamento e il funzionamento. Per i lavori di una certa importanza, la regione può anche delegare una parte della direzione dei lavori allo Stato (Codice dell'istruzione, art. L. 214-6, comma 3). In materia di trasporti scolastici, la legge NOTRe del 7 agosto 2015, art. 15, ha trasferito l'essenziale delle competenze detenute fino ad allora dai dipartimenti alle regioni. Così, ai sensi dell'art. L. 3111-7 del Codice dei trasporti, la regione ha la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei trasporti scolastici. Tuttavia, anche in questo caso, l'art. L. 3111-9 del Codice dei trasporti autorizza la regione a affidare per convenzione, in tutto o in parte, l'organizzazione di questi trasporti ai dipartimenti, ai comuni, agli EPCI, agli istituti scolastici, alle associazioni di genitori di alunni o alle associazioni familiari. La competenza della regione in materia di trasporti scolastici non si estende tuttavia ai trasporti degli alunni disabili, che continuano a rientrare nella competenza dei dipartimenti.

C) Occupazione

L'occupazione costituisce storicamente una materia di competenza esclusiva dello Stato. La legge NOTRe del 7 agosto 2015, art. 6 e 7, ha tuttavia operato un trasferimento parziale delle competenze relative alle regioni. L'articolo L. 5311-3 del Codice del lavoro, come modificato da questa riforma, prevede quindi che la regione partecipi al coordinamento degli attori del servizio pubblico per l'impiego sul suo territorio. Questo coordinamento è assicurato in particolare dal Comitato regionale per l'occupazione, la formazione e l'orientamento professionale, copresieduto dal presidente del consiglio regionale e dal prefetto di regione. Ai sensi dell'art. L. 6123-3 del Codice del lavoro, questo comitato ha in particolare il compito di garantire il coordinamento tra gli attori delle politiche di

orientamento, formazione professionale e occupazione e la coerenza dei programmi di formazione nella regione.

D) Formazione professionale

Mentre le competenze delle regioni in materia di occupazione si sono ampliate nell'ultimo decennio, il loro ruolo nella formazione professionale è stato limitato, in particolare per quanto riguarda la formazione degli apprendisti, dalla legge n. 2018-771 del 5 settembre 2018. Alla luce dello stato del diritto derivante da questa riforma, le regioni continuano tuttavia a detenere competenze importanti. In primo luogo, dal Codice del lavoro, art. L. 6111-3, risulta che lo Stato e le regioni assicurano il servizio pubblico di orientamento. A tal fine, la regione è incaricata di organizzare "azioni di informazione sui mestieri e sulla formazione a livello regionale, nazionale ed europeo, nonché sulla diversità dei mestieri e sulla parità professionale tra uomini e donne, rivolte agli studenti e alle loro famiglie, agli apprendisti e agli studenti" (Codice del lavoro, art. L.6111-3 I). La regione concorre anche con lo Stato alla definizione di un quadro nazionale di riferimento per garantire l'unità del servizio pubblico di orientamento. D'altra parte, la regione è competente per organizzare il coordinamento delle azioni degli organismi che partecipano al servizio pubblico regionale di orientamento, nonché per coordinare le iniziative degli enti locali e dei loro raggruppamenti (Codice del lavoro, art. L. 6111-3 II).

La legge attribuisce inoltre alla regione competenza in materia di politica regionale di accesso alla formazione professionale. Le missioni che rientrano in questa politica sono definite all'art. L. 6121-1 del Codice del lavoro, come modificato dalla legge n. 2022-1598 del 21 dicembre 2022, nel modo seguente :

- Conformemente agli orientamenti precisati all'articolo L. 6111-1 del presente codice, essa definisce e attua la politica della formazione professionale, elabora il contratto di piano regionale di sviluppo delle formazioni e dell'orientamento professionale definito al I dell'articolo L. 214-13 del codice dell'istruzione e adotta la carta regionale delle formazioni professionali iniziali fuori apprendistato prevista al terzo comma dell'articolo L. 214-13-1 dello stesso codice;
- Nell'ambito del servizio pubblico regionale definito all'articolo L. 6121-2 del presente codice, può concedere aiuti individuali alla formazione e coordina gli interventi che contribuiscono al finanziamento di azioni formative a beneficio del pubblico di cui al primo comma del presente articolo;
- Conclude, con i dipartimenti che desiderano contribuire al finanziamento di formazioni collettive per l'attuazione del loro programma dipartimentale di inserimento previsto dall'articolo L. 263-1 del codice dell'azione sociale e delle famiglie, una convenzione che determina l'oggetto, l'importo e le modalità di tale finanziamento;
- Organizza l'accompagnamento di giovani e adulti in cerca di lavoro che sono candidati alla validazione degli apprendimenti acquisiti e partecipa al suo finanziamento. Questo accompagnamento comprende le azioni di assistenza e preparazione di questi candidati;
- Conduce la consultazione sulle priorità della sua politica e sulla complementarità degli interventi in materia di formazione professionale, in particolare all'interno dell'ufficio del comitato regionale per l'occupazione, la formazione e l'orientamento professionale di cui all'articolo L. 6123-3;
- Contribuisce alla valutazione della politica di formazione professionale continua per i giovani e le persone in cerca di lavoro;
- Contribuisce all'attuazione dello sviluppo dell'apprendimento in modo equilibrato sul proprio territorio secondo le modalità previste dall'articolo L. 6211-3.

La regione assume finalmente un ruolo importante nella formazione dei professionisti della salute, come previsto dalla legge n. 2014-288 del 5 marzo 2014. Ai sensi del Codice della Sanità

Pubblica, art. L.4383-5, la regione è infatti responsabile del funzionamento e dell'equipaggiamento delle scuole e degli istituti pubblici di formazione degli ausiliari medici, degli ausiliari socio-sanitari, degli ausiliari di puericultura, degli autisti di ambulanza e dei quadri sanitari. Lo stesso testo prevede la possibilità per la regione di partecipare al finanziamento di queste strutture quando sono private.

E) Salute

Oltre alle competenze che possiede in materia di formazione dei professionisti sanitari (cfr. sottosezione 3.2.1.2 C), il consiglio regionale, competente per promuovere lo sviluppo sanitario della regione (CGCT, art. L. 4221-1), ha una competenza facoltativa per definire obiettivi specifici per la regione in materia di salute. A tal fine, elabora e attua le corrispondenti azioni regionali. Il relaziona il rappresentante dello Stato nella regione e il direttore generale dell'agenzia regionale della salute sul contenuto di queste azioni e sui mezzi che vi dedica (CGCT, art. L. 1424-1).

1.3. Le competenze condivise

A) Cultura

La cultura rientra nell'ambito di competenza della regione, l'art. L. 4211-1 CGCT stabilisce che spetta a quest'ultima contribuire allo "sviluppo economico, sociale e culturale della regione". Le competenze della regione in materia, per un gran numero di esse, rientrano in disposizioni comuni alle diverse collettività territoriali. La legge NOTRe del 7 agosto 2015 stabilisce quindi il principio secondo il quale le competenze in materia di cultura sono condivise tra i comuni, i dipartimenti, le regioni e le collettività a statuto particolare (CGCT, art. L. 1111-4, comma 2). Così, per quanto riguarda i musei, la legge prevede che quelli delle collettività territoriali siano organizzati e finanziati dalla collettività da cui dipendono (Codice del patrimonio, art. L.410-2). Lo stesso vale anche per gli archivi, ogni ente locale è proprietario dei propri archivi. Tuttavia, il Codice del patrimonio prevede espressamente la possibilità per la regione di affidare la conservazione dei suoi archivi al servizio archivi del dipartimento in cui si trova il capoluogo della regione (art. L. 212-6). Come le altre collettività, la regione ha una competenza facoltativa per organizzare e finanziare servizi archeologici (Codice del patrimonio, art. L. 522-8). La regione ha una competenza propria in materia di conservazione del patrimonio. La legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004, art. 95, ha infatti trasferito alle regioni, senza pregiudizio per le operazioni realizzate dallo Stato a livello nazionale, la competenza per redigere l'inventario generale del patrimonio culturale. La regione può stipulare convenzioni con gli altri enti locali o i loro raggruppamenti che ne facciano richiesta, al fine di affidare loro operazioni di inventario.

Il Codice dell'istruzione determina anche le competenze comuni alle collettività territoriali per quanto riguarda gli istituti pubblici di insegnamento della musica, della danza e dell'arte drammatica, nonché quelli di insegnamento pubblico delle arti plastiche. Per quanto riguarda i primi, la legge n. 2016-925 del 7 luglio 2016 si è sforzata di districare le competenze delle diverse collettività territoriali. Spetta quindi alla regione organizzare l'insegnamento preparatorio all'ammissione agli istituti di istruzione superiore per la creazione artistica nel campo dello spettacolo dal vivo (art. L. 216-2). Lo stesso testo attribuisce una competenza facoltativa alla regione per elaborare uno schema regionale di sviluppo degli insegnamenti artistici nei settori della musica, della danza e dell'arte drammatica. Questo schema ha come

obiettivo principale quello di fissare i principi di organizzazione delle attività artistiche; la regione può anche fissare le condizioni della sua partecipazione al finanziamento degli istituti di istruzione artistica a titolo di istruzione iniziale. Per quanto riguarda gli istituti pubblici di istruzione artistica, il legislatore ha previsto unicamente che tali istituti dipendano dall'iniziativa e dalla responsabilità dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni (Codice dell'istruzione, art. L. 216-3). Tuttavia, spetta al Primo Ministro fissare per decreto l'elenco degli stabilimenti la cui responsabilità e onere ricadono interamente sullo Stato.

B) Turismo

La regione è competente per definire gli obiettivi a medio termine dello sviluppo turistico regionale (Codice del turismo, art. L. 131-1). A tal fine, il comitato regionale del turismo, organismo la cui organizzazione, statuto e composizione sono determinati dal consiglio regionale (Codice del turismo, art. L. 131-3, art. L. 131-4 e L. 131-7), elabora uno schema regionale di sviluppo del turismo e del tempo libero, destinato a determinare le condizioni di attuazione di tali obiettivi.

C) Sport

Gli enti locali sono responsabili della manutenzione delle attrezzature sportive installate negli istituti scolastici pubblici di cui hanno la gestione. La legge definisce le condizioni in cui le collettività sono competenti a versare sovvenzioni pubbliche ad associazioni e società sportive (Codice dello sport, art. L. 113-1 a L. 113-3). Più specificamente, la regione è responsabile della costruzione, della ricostruzione, dell'ampliamento, delle grandi riparazioni e della manutenzione dei locali e delle infrastrutture dei centri di risorse, di competenza e di performance sportive (CREPS), istituti pubblici di formazione nei settori dello sport, della gioventù e dell'educazione popolare (Codice dello sport, art. L. 114-1). La regione assicura anche l'accoglienza, la ristorazione e l'alloggio all'interno dei CREPS (Codice dello sport, art. L. 114-5), e provvede al reclutamento e alla gestione del personale necessario per le missioni di cui è responsabile (Codice dello sport, art. L. 114-6).

D) Politica giovanile

La regione si vede riconosciuta la qualità di capofila in materia di politica giovanile (CGCT, art. L. 1111-9 4°). Tuttavia, a questo titolo, non possiede competenze di attuazione particolari. L'articolo L. 1111-4, comma 3, del CGCT dispone che "le politiche pubbliche a favore della gioventù condotte dallo Stato, dalle regioni, dai dipartimenti, dai comuni e dalle collettività a statuto particolare possono essere oggetto di dibattito in seno alla conferenza territoriale dell'azione pubblica di cui all'articolo L. 1111-9-1. Questo dibattito riguarda in particolare l'articolazione e il coordinamento di queste politiche tra i diversi livelli di enti locali e lo Stato.

E) Reti di comunicazione

Come le altre collettività territoriali, la regione è competente per stabilire e gestire sul proprio territorio infrastrutture e reti di comunicazioni elettroniche (CGCT, art. L. 1425-1). Le collettività sono quindi tenute a rispettare un principio di coerenza delle reti di iniziativa pubblica. Spetta quindi a loro garantire che non coesistano sullo stesso territorio più reti o progetti di rete di comunicazioni elettroniche di iniziativa pubblica destinati a soddisfare esigenze simili per quanto riguarda i servizi resi e i territori interessati.

F) Promozione delle lingue regionali

Il consiglio regionale è competente per garantire la preservazione della sua identità e la promozione delle lingue regionali (CGCT, art. L. 4221-1). Tuttavia, le competenze espressamente attribuite dalla legge a tal fine sono poche. Come le altre collettività territoriali, la regione può pubblicare un servizio televisivo destinato alle informazioni sulla vita locale o alla promozione delle lingue regionali e diffuso via etere terrestre o tramite una rete che non utilizza frequenze assegnate dall'Autorità di regolamentazione della comunicazione audiovisiva e digitale. (CGCT, art. L. 1426-1).

2. Le competenze dei dipartimenti

2.1 Le competenze di capofila

L'articolo L. 1111-9 del Codice generale degli enti territoriali (CGCT) prevede che il dipartimento sia incaricato di organizzare, in qualità di capofila, le modalità dell'azione comune degli enti territoriali in un certo numero di materie. Queste sono le seguenti: l'azione sociale, lo sviluppo sociale e il contributo all'assorbimento della precarietà energetica; l'autonomia delle persone; la solidarietà dei territori.

A) Solidarietà sociale e autonomia delle persone

Il Codice dell'azione sociale e delle famiglie prevede che "il dipartimento definisce e attua la politica dell'azione sociale, tenendo conto delle competenze affidate dalla legge allo Stato, agli altri enti territoriali e agli organismi di previdenza sociale". (art. L. 121-1). Il dipartimento dispone a tal fine di competenze normative. Spetta innanzitutto al consiglio dipartimentale adottare il regolamento dipartimentale di assistenza sociale che definisce le regole per l'erogazione delle prestazioni sociali di competenza del dipartimento (CASF, art. L. 121-3). Il regolamento dipartimentale non può tuttavia prevedere regole più favorevoli di quelle previste dalla legge e dal regolamento relativi a queste prestazioni (CASF, art. L. 121-4). Spetta inoltre al dipartimento adottare diversi schemi per organizzare e coordinare le azioni in diversi settori della solidarietà sociale. Spetta quindi a lui stabilire gli schemi di organizzazione sociale e medico-sociale relativi all'assistenza sociale all'infanzia, alle persone disabili o in perdita di autonomia (CASF, art. L. 312-5). Il dipartimento è competente anche in materia di inclusione sociale. A tal fine, spetta al consiglio dipartimentale elaborare un programma dipartimentale di inserimento, che ha lo scopo di definire la politica dipartimentale di accompagnamento sociale e professionale, di censire i bisogni di inserimento e l'offerta locale di inserimento e di pianificare le corrispondenti azioni di inserimento (CASF, L. 263-1). Il dipartimento è inoltre competente per versare il reddito di solidarietà attiva (RSA), creato dalla legge n. 2008-1249 del 1° dicembre 2008 in sostituzione del reddito minimo di inserimento (RMI) e di altre prestazioni di assistenza sociale. Le condizioni che danno diritto al pagamento del RSA sono definite dalla legge (CASF, art. L. 262-3 e segg.). La legge finanziaria per il 2022 del 30 dicembre 2021 (n. 2021-1900), art. 43, e la legge n. 2022-217 del 21 febbraio 2022, art. 132, hanno previsto, sulla base dell'articolo 37-1 della Costituzione, una sperimentazione che autorizza i dipartimenti a trasferire la competenza in materia di gestione del RSA allo Stato. Il dipartimento assicura anche la gestione di diversi servizi di assistenza e azione sociale. In materia di assistenza all'infanzia, il dipartimento si occupa principalmente del servizio di assistenza sociale all'infanzia (ASE) e del servizio di protezione materna e infantile (PMI), che rientra nell'ambito medico-sociale. L'ASE, come la PMI, sono servizi dipartimentali non

personalizzati.

Le missioni dell'ASE sono definite nell'articolo L. 221-1 CASF. Questo servizio svolge in particolare compiti di prevenzione e protezione nei confronti di minori "che si trovano in difficoltà tali da mettere in pericolo la salute, la sicurezza, la moralità di questi minori o da compromettere gravemente la loro educazione o il loro sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e sociale" (CASF, art. L. 221-1 1°). Il dipartimento assicura in particolare l'accoglienza e l'alloggio dei minori affidati al servizio (CASF, art. L. 221-2). Le missioni svolte dal servizio di PMI sono definite nel Codice della Sanità Pubblica (art. L. 2111-2 e L. 2112-1). Questo servizio assicura in particolare un'azione di informazione ed educazione sessuale, l'esecuzione di esami medici preventivi per i bambini piccoli e azioni di prevenzione specifiche per i gruppi "vulnerabili". Inoltre, spetta al dipartimento concedere l'approvazione agli assistenti familiari e agli assistenti materni. Il presidente del consiglio dipartimentale rilascia anche l'autorizzazione alla creazione, all'ampliamento o alla trasformazione degli stabilimenti e dei servizi gestiti da una persona fisica o giuridica di diritto privato o di diritto pubblico che accolgono bambini di età inferiore a sei anni, e ne assicura il controllo (CSP, art. L. 2324-1). In materia di adozione, il presidente del consiglio dipartimentale è competente per rilasciare l'autorizzazione necessaria per l'adozione dei pupilli della Nazione (CASF, art. L. 225-2). Il dipartimento è inoltre competente per gestire il Fondo di aiuto ai giovani (FAJ), destinato ad assegnare aiuti ai giovani in difficoltà di età compresa tra 18 e 25 anni, che non possono, per questo, beneficiare del RSA (CASF, art. L. 263-3). Questo fondo è anche destinato a fornire loro aiuti temporanei in grado di far fronte a bisogni urgenti. In materia di assistenza agli anziani, il dipartimento è competente per erogare diverse prestazioni di assistenza sociale. Il dipartimento è quindi responsabile dell'assegno personalizzato di autonomia (APA), versato a qualsiasi persona anziana "che si trova nell'incapacità di assumere le conseguenze della mancanza o della perdita di autonomia legate al suo stato fisico o mentale" (CASF, art. L. 232-1), alle condizioni previste dalla legge. Il dipartimento assicura anche la gestione dell'aiuto sociale all'alloggio (ASH), versato a favore di anziani ospitati in una struttura autorizzata a ricevere beneficiari dell'aiuto sociale (CASF, art. L. 232-8 e L. 232-9). In materia di aiuto alle persone disabili, il dipartimento si occupa anche del versamento della prestazione di compensazione dell'handicap (PCH), definita all'articolo L. 245-1 CASF, e che può essere destinata a diverse spese (necessità di aiuti umani e tecnici, ristrutturazione dell'abitazione e del veicolo, acquisto e manutenzione di prodotti legati all'handicap, ecc.) previste all'art. L. 245-3 CASF. In questa materia, il dipartimento esercita anche una tutela sulla Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), costituita sotto forma di un groupement d'intérêt public (GIP), che assicura l'accompagnamento delle persone disabili e istruisce le richieste di prestazioni di assistenza sociale. Le missioni della MDPH sono definite nell'articolo L. 146-3 CASF. Infine, come ricordato in precedenza, il dipartimento rimane competente per garantire il trasporto scolastico a favore degli alunni disabili (Codice dei trasporti, art. L.3111-1).

B) Solidarietà territoriale

La competenza di capofila del dipartimento in materia di solidarietà territoriale si concretizza attraverso una serie di competenze specifiche. Le principali sono, secondo l'allegato 2 dell'istruzione del Governo del 22 dicembre 2015 (NOR RDFB1520836N), le seguenti: istituzione di un programma di aiuti per l'equipaggiamento rurale, contratto di città, gestione e

finanziamento del fondo di solidarietà per l'alloggio, capacità di intervento finanziario per le solidarietà territoriali su committenze dei comuni e dei loro raggruppamenti, su loro richiesta. Per quanto riguarda l'istituzione del programma di aiuti per l'equipaggiamento rurale, il dipartimento esercita questa competenza sulla base dell'art. L. 3232-1 CGCT, e tenendo conto delle proposte che gli vengono presentate dai comuni. Il dipartimento assicura anche un servizio di ingegneria territoriale a favore dei comuni e degli EPCI che non dispongono di mezzi sufficienti, secondo condizioni stabilite da convenzione (CGCT, art. L. 3232-1-1). Le competenze del dipartimento in materia di aiuto all'equipaggiamento rurale possono essere paragonate a quelle che possiede per l'assetto fondiario e forestale. Il dipartimento è quindi responsabile delle procedure di pianificazione territoriale rurale (Codice rurale e della pesca marittima, art. L. 121-1), nonché del finanziamento o dell'attuazione di progetti di pianificazione, attrezzatura e sorveglianza delle foreste (CGCT, art. L. 3232-5). La competenza del dipartimento in materia di solidarietà territoriale si concretizza anche nel potere che questa collettività detiene di sovvenzionare, su loro richiesta, i progetti la cui direzione lavori è assicurata dai comuni, dai loro raggruppamenti, dagli enti pubblici ad essi collegati o dalle società di cui detengono una quota del capitale (CGCT, art. L. 1111-10 I). Lo stesso testo prevede che, per ragioni di solidarietà territoriale e quando l'iniziativa privata è carente o assente, il dipartimento possa "contribuire al finanziamento delle operazioni di investimento a favore delle imprese di servizi mercantili necessarie ai bisogni della popolazione in ambiente rurale, la cui direzione lavori è assicurata da comuni o da enti pubblici di cooperazione intercomunale con fiscalità propria".

In materia di aiuti all'alloggio, il dipartimento è responsabile del fondo di solidarietà per l'alloggio, come previsto dall'art. 6 della legge n. 90-449 del 31 maggio 1990 (modificata dalla legge n. 2018-1021 del 23 novembre 2018, art. 119). Il dipartimento elabora il regolamento interno (legge n. 90-449 del 31 maggio 1990, art. 6-2) di questo fondo e ne assicura il finanziamento (legge n. 90-449 del 31 maggio 1990, art. 6-3). Gli spetta anche elaborare congiuntamente con il prefetto il piano dipartimentale d'azione per l'alloggio e l'ospitalità delle persone svantaggiate (CASF, art. L. 312-5-3). Partecipa inoltre, insieme al prefetto del dipartimento e agli EPCI che hanno adottato un programma locale dell'habitat, all'elaborazione di un piano dipartimentale dell'habitat, il cui scopo è garantire la coerenza tra le politiche abitative attuate nei territori coperti da un programma locale dell'habitat e quelle attuate nel resto del dipartimento (Codice della costruzione e dell'abitazione, art. L. 302-10). Contribuisce anche alla qualità di leader del dipartimento per quanto riguarda la solidarietà territoriale, la competenza che possiede in materia di accessibilità dei servizi al pubblico. Ai sensi della legge NOTRe del 7 agosto 2015, spetta infatti al dipartimento elaborare congiuntamente con lo Stato uno schema dipartimentale per il miglioramento dell'accessibilità dei servizi al pubblico (Legge n. 95-115 del 4 febbraio 1995, art. 26, come modificato dalla legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015, art. 98). Dalla legge 3DS del 21 febbraio 2022, il dipartimento è anche incaricato di elaborare uno schema dipartimentale di solidarietà territoriale, che "definisce, per una durata di sei anni, un programma di azioni destinate a consentire, nei settori di competenza del dipartimento, uno sviluppo equilibrato del territorio dipartimentale al fine di facilitare l'accesso ai servizi e alle attrezzature di prossimità" (CGCT, art. L. 3211-1-1).

Infine, i dipartimenti sono competenti per firmare i contratti di città creati dalla legge n. 2014-173 del 21 febbraio 2014, art. 6, al fine di attuare la politica della città, condotta dallo Stato, dagli enti locali e dalle loro associazioni.

C) La risoluzione della precarietà energetica

La qualità di leader del dipartimento in materia di riduzione della precarietà energetica si riferisce in particolare alle competenze di questa collettività in materia di aiuti all'alloggio presentate sopra.

Più specificamente, il dipartimento è anche l'autorità organizzatrice della distribuzione di elettricità e gas, a condizione tuttavia che tale competenza fosse esercitata da esso alla data di pubblicazione della legge n. 2004-803 del 9 agosto 2004 (CGCT, art. L. 2224-31). Come le altre collettività territoriali, il dipartimento ha il potere di allestire impianti per utilizzare il potere calorifico dei residui e dei rifiuti raccolti (Legge n. 46-628 dell'8 aprile 1946, art. 8). Allo stesso modo, il dipartimento ha una competenza facoltativa per attuare azioni volte a controllare la domanda di energia (CGCT, art. L.2224-34). In modo analogo alla regione, i dipartimenti possono progettare, gestire, far progettare e far gestire, alle condizioni previste dal codice generale degli enti territoriali, impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano energie rinnovabili (Legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010, art. 88).

2.2. Le competenze esclusive

A) Insegnamento

Le dipartimento ha competenze in materia di istruzione che riguardano principalmente la gestione dei collegi, e questo fin dalla legge n. 83-663 del 22 luglio 1983, che ha operato un primo trasferimento di competenze. Analogamente alle competenze della regione per quanto riguarda i licei, i dipartimenti sono responsabili della costruzione, della manutenzione e dell'equipaggiamento dei collegi (Codice dell'istruzione, art. L. 213-2), e assicurano il reclutamento e la gestione del personale tecnico, operaio e di servizio che svolge le proprie funzioni in questi istituti (Codice dell'istruzione, art. L. 213-2-1). Il dipartimento assicura le funzioni di accoglienza, ristorazione e alloggio, nonché di manutenzione generale e tecnica nei collegi di cui ha la responsabilità (Codice dell'istruzione, art. L. 312-2, comma 2). Il consiglio dipartimentale è inoltre competente per stabilire il programma previsionale degli investimenti relativi ai collegi e, a questo titolo, determina l'ubicazione degli istituti, la loro capacità di accoglienza e il loro bacino di utenza (Codice dell'istruzione, art. L. 213-1). Sulla base dell'art. L. 442-9 del Codice dell'Istruzione, il dipartimento partecipa anche al finanziamento delle classi di scuola media convenzionate con gli istituti di istruzione privata di secondo grado.

B) Viabilità

Il dipartimento è proprietario della rete stradale dipartimentale ed esercita diverse competenze relative alla sua gestione e al suo funzionamento. Il consiglio dipartimentale ha quindi una competenza generale per deliberare sulle questioni relative alla viabilità dipartimentale, alle condizioni previste dal Codice della viabilità stradale (CGCT, art. L.3213-3). Il dipartimento è responsabile della manutenzione di questa rete, nonché delle strade nazionali cosiddette di interesse locale (legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004, art. 10). La legge 3DS del 21 febbraio 2022, art. 38, ha inoltre previsto una sperimentazione che autorizza il trasferimento da parte dello Stato nel demanio stradale dipartimentale di autostrade, strade o tratti di vie non concesse appartenenti al demanio nazionale, secondo un elenco stabilito per decreto. Il presidente del consiglio dipartimentale è competente per esercitare la polizia speciale della

circolazione sulle strade dipartimentali, ad eccezione dei tratti in agglomerato (CGCT, art. L. 3221-4).

C) Trasporti

Il dipartimento detiene alcune competenze in materia di infrastrutture di trasporto. In particolare, secondo il Codice dei trasporti, art. L. 5314-2, il dipartimento è competente per creare, sistemare e gestire i porti marittimi per la pesca. È inoltre competente per l'organizzazione e la gestione dei porti marittimi che gli vengono trasferiti. Il dipartimento è inoltre competente per creare e gestire un aerodromo destinato al traffico interno pubblico (Codice dei trasporti, art. L. 6311-2), previa autorizzazione rilasciata dallo Stato (Codice dei trasporti, art. R. 6311-2). L'art. L. 6311-1 del Codice dei trasporti, come modificato dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015, art. 21, prevede inoltre la possibilità per un ente territoriale di presentare una richiesta di trasferimento di un aerodromo civile di proprietà dello Stato e non necessario per l'esercizio delle funzioni statali.

D) Ambiente

Il dipartimento ha innanzitutto competenza in materia di protezione e valorizzazione degli spazi naturali sensibili. Così, ai sensi dell'articolo L. 113-8 del Codice dell'urbanistica, il dipartimento è competente per "elaborare e attuare una politica di protezione, gestione e apertura al pubblico degli spazi naturali sensibili, boschivi o meno, destinata a preservare la qualità dei siti, dei paesaggi, degli ambienti naturali e dei campi naturali di espansione delle piene e ad assicurare la salvaguardia degli habitat naturali secondo i principi stabiliti all'articolo L. 101-2". Questa politica di protezione è finanziata dalla quota dipartimentale della tassa di sviluppo prevista dagli articoli 1635 quater A e seguenti del Codice generale delle imposte. Il Codice dell'urbanistica, art. L. 331-3, prevede le diversi capitoli di spesa a cui può essere destinata questa quota dipartimentale della tassa di sviluppo. Per l'attuazione di questa politica, il dipartimento può istituire zone di prelazione (Codice dell'urbanistica, art. L. 113-14). La creazione di queste zone deve tuttavia avvenire con l'accordo del comune se quest'ultimo è dotato di un piano urbanistico locale (PLU), o dell'EPCI competente in materia. In mancanza di un Piano Urbanistico Locale (PLU), la creazione di zone di prelazione da parte del dipartimento è subordinata all'accordo dello Stato (Codice dell'urbanistica, art. L. 215-1). In materia di percorsi pedonali ed escursionistici, il dipartimento è competente per l'elaborazione di un piano dipartimentale (Codice dell'ambiente, art. L. 361-1), il cui scopo è garantire la continuità di tali percorsi.

E) Lotta contro gli incendi

La creazione di un servizio dipartimentale di antincendio e soccorso (SDIS) sotto forma di ente pubblico è prevista in ogni dipartimento dal Codice generale degli enti territoriali, art. L. 1424-1. I SDIS sono incaricati della prevenzione, della protezione e della lotta contro gli incendi. Essi concorrono anche, con gli altri servizi e personale interessato, alla protezione e alla lotta contro gli altri incidenti, sinistri e catastrofi, alla valutazione e alla prevenzione dei rischi tecnologici o naturali, nonché ai soccorsi e alle cure d'urgenza (CGCT, art. L. 1424-2). Il dipartimento svolge un ruolo importante nell'organizzazione e nel funzionamento dei SDIS. Il consiglio di amministrazione dell'ente pubblico è presieduto di diritto dal presidente del consiglio dipartimentale (CGCT, art. L. 1424-27) e il numero di seggi assegnati al dipartimento

all'interno di questo consiglio non può essere inferiore ai tre quinti del numero totale dei seggi (CGCT, art. L. 1424-24). Può essere istituito un servizio interdepartimentale di antincendio e soccorso mediante deliberazione concordante dei consigli di amministrazione dei SDIS interessati (CGCT, art. L. 1424-541).

2.3. Le competenze condivise

A) Cultura

Analogamente alle regioni (cfr. sottosezione 3.2.1.3.A), i dipartimenti sono competenti per la gestione dei musei dipartimentali (Codice del patrimonio, art. L.410-2), nonché degli archivi dipartimentali (Codice del patrimonio, art. L.216-2). Oltre alle competenze (facoltative) comuni alle diverse collettività territoriali in materia di organizzazione e finanziamento delle biblioteche (Codice del patrimonio, art. L. 310-1), i dipartimenti detengono una competenza obbligatoria per gestire le biblioteche dipartimentali di prestito (Codice del patrimonio, art. L. 330-1), le cui missioni sono definite all'articolo L. 330-2 del Codice del patrimonio. Come le altre collettività, il dipartimento ha una competenza facoltativa per organizzare e finanziare servizi archeologici (Codice del patrimonio, art. L. 522-8). In materia di insegnamento pubblico della musica, della danza e dell'arte drammatica, spetta al dipartimento elaborare uno schema dipartimentale di sviluppo degli insegnamenti artistici nei settori della musica, della danza e dell'arte drammatica. Questo schema ha lo scopo di definire i principi di organizzazione dell'insegnamento artistico, al fine di migliorare l'offerta formativa e le condizioni di accesso all'insegnamento, e attraverso il quale il dipartimento stabilisce le condizioni della sua partecipazione al finanziamento degli istituti (Codice dell'istruzione, art. L. 216-2).

B) Turismo

Il consiglio dipartimentale è incaricato di stabilire, se necessario, uno schema di sviluppo turistico dipartimentale, che tenga conto degli orientamenti definiti dallo schema regionale di sviluppo del turismo e del tempo libero (Codice del turismo, art. L. 132-1). La politica dipartimentale in materia di turismo è preparata e attuata da un comitato dipartimentale del turismo, istituito su iniziativa del consiglio dipartimentale (Codice del turismo, art. L. 132-2).

C) Sport

Oltre alle disposizioni comuni a tutte le collettività in materia di sport (Codice dello sport, art. L. 113-1 a L. 113-4), il dipartimento riceve una competenza propria per favorire lo sviluppo controllato degli sport di natura (Codice dello sport, art. L. 311-3). A tal fine, è incaricato di elaborare un piano dipartimentale degli spazi, dei siti e degli itinerari relativi agli sport all'aria aperta, che include il piano dipartimentale degli itinerari di passeggiate ed escursioni (cfr. sottosezione 3.2.2.2 D).

D) Politica giovanile

Le competenze di cui dispongono i dipartimenti in materia non differiscono da quelle delle regioni. Riferirsi, di conseguenza, alla sottosezione 3.2.1.3. D.

E) Reti di comunicazione

Le competenze di cui dispongono i dipartimenti in materia non differiscono da quelle delle regioni. Riferirsi, di conseguenza, alla sottosezione 3.2.1.3. E.

F) Promozione delle lingue regionali

Le competenze di cui dispongono i dipartimenti in materia non differiscono da quelle delle regioni. Riferirsi, di conseguenza, alla sottosezione 3.2.1.3. F.

3. Le competenze del blocco comunale

3.1. Il ruolo di capofila

L'articolo L. 1111-9 del Codice generale degli enti territoriali (CGCT) prevede che il comune o l'ente pubblico di cooperazione intercomunale a fiscalità propria a cui è stata trasferita la competenza, sia incaricato di organizzare, in qualità di capofila, le modalità dell'azione comune degli enti territoriali in un certo numero di materie. Questi sono i seguenti: la mobilità sostenibile; l'organizzazione dei servizi pubblici di prossimità; l'assetto del territorio; lo sviluppo locale.

A) Mobilità sostenibile

La qualità di capofila in materia di mobilità sostenibile riconosciuta al comune si riferisce innanzitutto alle competenze che possiede per migliorare e salvaguardare la qualità dell'aria, attraverso il potere di polizia stradale detenuto dal sindaco (CGCT, art. L. 2213-1). A tal fine, il sindaco è competente a vietare, con ordinanza motivata, l'accesso a determinate strade, a tratti di strade o a determinati settori del comune ai veicoli la cui circolazione su tali strade o in tali settori è suscettibile di compromettere, in particolare, la qualità dell'aria (CGCT, art. L. 2213-4).

Il potere di polizia stradale detenuto dal sindaco gli consente anche di creare "zone a basse emissioni di mobilità" per combattere l'inquinamento atmosferico nelle aree urbane e nelle zone per le quali è stato adottato, è in fase di elaborazione o di revisione un piano di protezione dell'atmosfera (CGCT, art. L. 2213-4-1). L'istituzione di una tale zona è obbligatoria quando le norme di qualità dell'aria non sono, in base a criteri definiti per via regolamentare, rispettate regolarmente sul territorio del comune. L'ordinanza che istituisce le zone a basse emissioni di mobilità stabilisce le misure di restrizione della circolazione applicabili, determina le categorie di veicoli interessati e precisa i motivi legittimi per i quali possono essere concesse deroghe individuali (CGCT, art. L. 2213-4-1 II).

Competenza intercomunale: Il potere di istituire una zona a basse emissioni La mobilità spetta anche al presidente di un ente pubblico di cooperazione intercomunale a fiscalità propria quando quest'ultimo dispone del potere di polizia stradale (CGCT, art. L.2213-4-1). Nelle condizioni previste dall'art. L. 1231-1 del Codice dei trasporti, i comuni e i loro raggruppamenti sono le autorità organizzatrici della mobilità nel loro ambito territoriale. Spetta loro, in tal modo, promuovere modalità di trasporto che rispondano agli obiettivi della mobilità sostenibile. In particolare, le autorità organizzatrici sono competenti per rilasciare un marchio "car sharing" ai veicoli destinati a questa attività, determinando a tal fine le caratteristiche tecniche dei veicoli in relazione, in particolare, agli obiettivi di riduzione dell'inquinamento e dei gas a effetto serra che esse stabiliscono e alle condizioni d'uso di tali veicoli a cui è subordinato il rilascio del marchio. Inoltre, in caso di inesistenza, insufficienza o inadeguatezza dell'offerta privata, possono creare un servizio pubblico di car sharing (Codice

dei trasporti, art. L. 1231-14). Le autorità organizzative della mobilità sono competenti anche per stabilire uno schema di sviluppo delle aree di carpooling destinate a facilitare la pratica del carpooling. Allo stesso modo, in caso di inesistenza, insufficienza o inadeguatezza dell'offerta privata, possono mettere a disposizione del pubblico soluzioni di carpooling per facilitare la messa in contatto di conducenti e passeggeri (Codice dei trasporti, art. L. 1231-15). Infine, in caso di inesistenza, insufficienza o inadeguatezza dell'offerta privata, le autorità organizzative della mobilità possono organizzare un servizio pubblico di noleggio biciclette (Codice dei trasporti, art. L.1231-16). Seguendo la stessa logica, il comune, o l'EPCI a cui la competenza è trasferita, può creare e mantenere infrastrutture di ricarica necessarie all'uso di veicoli elettrici o ibridi ricaricabili o di navi in banchina, in caso di offerta inesistente, insufficiente o inadeguata sul proprio territorio. (CGCT, art. L. 2224-37). L'autorità organizzatrice della mobilità è, inoltre, competente per elaborare un piano di mobilità, che disciplina l'organizzazione della mobilità delle persone e del trasporto merci (Codice dei trasporti, art. L. 1214-1). In una prospettiva di mobilità sostenibile, questo piano mira a contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra legate al settore dei trasporti, alla lotta contro l'inquinamento atmosferico e acustico e alla preservazione della biodiversità.

B) Organizzazione dei servizi pubblici di prossimità

La qualità di capofila dei comuni per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi pubblici di prossimità si spiega certamente con il fatto che si tratta del livello territoriale pertinente per affrontare il problema dell'accessibilità dei servizi al pubblico. Si traduce in diverse competenze che implicano una cooperazione tra lo Stato e gli enti locali, oppure tra gli enti locali stessi. In primo luogo, la legge 3DS del 21 febbraio 2022 ha riformato il sistema delle case dei servizi pubblici creato dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015, e ha istituito le convenzioni "France Services", destinate a migliorare, per tutti gli utenti, la qualità dei servizi pubblici e la loro accessibilità, sia in ambiente rurale che in ambiente urbano (Legge n. 2000-321 del 12 aprile 2000, art. 27, modificata dalla legge n. 2022-217, art. 160). Queste convenzioni possono essere stipulate a livello dipartimentale e infradipartimentale tra lo Stato, gli enti locali e i loro raggruppamenti e gli organismi nazionali o locali incaricati di una missione di servizio pubblico o che contribuiscono alla soddisfazione dei bisogni della popolazione. La convenzione France Services definisce l'offerta di servizi proposta, che può essere organizzata in modo itinerante o secondo modalità di accesso dematerializzate, nonché la natura delle prestazioni fornite. La legge 3DS del 21 febbraio 2022, art. 160, ha inoltre previsto che, nell'ambito di France Services, in caso di inadeguatezza dell'offerta privata, gli stabilimenti pubblici di cooperazione intercomunale con fiscalità propria possono, nel loro ambito di competenza, definire obblighi di servizio pubblico volti ad assicurare la presenza effettiva di determinati servizi sul loro territorio (Legge n. 2000-321 del 12 aprile 2000 relativa ai diritti dei cittadini nei loro rapporti con le amministrazioni, art. 27-2). Infine, l'art. 27-1 della legge n. 2000-321 del 12 aprile 2000 stabilisce che "per mantenere la presenza in un comune di un servizio pubblico di prossimità, la persona pubblica che ne ha la responsabilità può, nel rispetto delle regole applicabili, in particolare in materia di concorrenza, deontologia e riservatezza, affidare, mediante convenzione, l'esecuzione di tale servizio a una persona la cui attività abituale non rientra in una missione di servizio pubblico". Per rafforzare la presenza di servizi di prossimità nelle aree rurali, il comune, come gli altri enti territoriali, ha anche la competenza di assegnare aiuti per l'installazione e il mantenimento dei

professionisti sanitari nelle zone sottodensificate, come definite dal direttore generale dell'agenzia regionale della sanità (CGCT, art. L. 1511-8). La riconosciuta qualità di capofila del comune in questa materia si manifesta anche nei suoi interventi nel campo dell'assistenza sociale. Sebbene questa rientri, per l'essenziale, nelle attribuzioni del dipartimento, anche i comuni detengono un certo numero di competenze. Così, spetta a loro garantire il servizio pubblico per la prima infanzia. Infatti, ai sensi della legge n. 2023-1196 del 18 dicembre 2023, art. 17, i comuni sono le autorità organizzatrici dell'accoglienza dei bambini piccoli e, in quanto tali, detengono diverse competenze (CASF, art. L.214-1-3). Spetta in particolare ai comuni con più di 10.000 abitanti stabilire un piano pluriennale per il mantenimento e lo sviluppo dell'offerta di accoglienza per la prima infanzia (CASF, art. L. 214-2). I comuni hanno anche una competenza facoltativa per creare un relais petite enfance, definito come un servizio di riferimento per l'accoglienza della prima infanzia per genitori e professionisti. (CASF, art. L.214-2-1). I comuni possono, infine, gestire e finanziare strutture di accoglienza per la prima infanzia (CASF, art. L. 214-1-1). A titolo di assistenza e azione sociale, i comuni con più di 1.500 abitanti sono inoltre tenuti a creare un centro comunale di azione sociale (CCAS), come previsto dall'art. L. 123-4 CASF. Il CCAS ha la missione di animare un'azione generale di prevenzione e sviluppo sociale nel comune, in stretta collaborazione con le istituzioni pubbliche e private, e partecipa all'istruzione delle domande di assistenza sociale. In tal modo, assicura l'assegnazione dell'assistenza sociale facoltativa finanziata dai comuni. Può anche esercitare le competenze affidate dal dipartimento al comune (CASF, art. L. 123-5). Competenza intercomunale: L'art. L. 123-4-1 CASF prevede le condizioni in cui un centro intercomunale di azione sociale (CIAS) può essere creato su iniziativa di un EPCI a fiscalità propria.

C) Pianificazione del territorio

La competenza di capofila del comune in materia di pianificazione territoriale deve essere innanzitutto collegata al ruolo importante che esso svolge in materia di urbanistica. Il comune, o, se del caso, il raggruppamento di cui fa parte, è infatti incaricato di adottare i principali regolamenti in materia di urbanistica. Ai sensi dell'articolo L. 143-1 del Codice dell'urbanistica, lo schema di coerenza territoriale (SCoT) è elaborato su iniziativa degli enti pubblici di cooperazione intercomunale o dei raggruppamenti di enti territoriali competenti. Composto da un progetto di assetto strategico e da un documento di orientamento e obiettivi, lo schema ha lo scopo di definire gli obiettivi di sviluppo e di assetto del territorio a un orizzonte di vent'anni sulla base di una sintesi della diagnosi territoriale e delle sfide che ne derivano (Codice dell'urbanistica, art. L. 141-3). Allo stesso modo, l'elaborazione del piano urbanistico locale (PLU) rientra in linea di principio nella competenza dell'EPCI competente in materia di urbanistica, o in mancanza di tale ente pubblico, nel comune stesso (Codice dell'urbanistica, art. L. 153-1). Il Codice dell'urbanistica, art. L. 160-1 prevede, infine, che i comuni o gli enti pubblici di cooperazione intercomunale competenti in materia di piano urbanistico locale che non sono dotati di un piano urbanistico locale, possono elaborare una carta comunale. La competenza dei comuni e degli EPCI in materia di urbanistica si sovrappone sotto certi aspetti a quella che possiedono in materia di edilizia. In primo luogo, spetta a un EPCI stabilire il programma locale dell'habitat (PLH) per tutti i suoi comuni membri (Codice della costruzione e dell'abitazione, art. L. 302-1). Questo piano, al quale il PLU deve conformarsi, ha lo scopo di definire per un periodo di sei anni "gli obiettivi e i principi di una politica volta a soddisfare i

bisogni di alloggi e di alloggi, a favorire il rinnovo urbano e la diversità sociale e a migliorare la prestazione energetica dell'abitazione e l'accessibilità dell'ambiente costruito alle persone disabili, garantendo una distribuzione equilibrata e diversificata dell'offerta di alloggi tra i comuni e tra i quartieri di uno stesso comune". (Codice delle costruzioni e dell'abitazione, art. L. 302-1 II). A tal fine, i comuni e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale devono, attraverso il loro intervento in materia fondiaria, le azioni o le operazioni di pianificazione che conducono o autorizzano, consentire la realizzazione degli alloggi sociali necessari alla mixité sociale delle città e dei quartieri. (CGCT, art. L. 2254-1). L'attuazione di questa competenza passa in particolare attraverso gli aiuti all'alloggio che i comuni, come gli altri enti territoriali, sono competenti ad attribuire, in aggiunta o indipendentemente da quelli dello Stato (Codice della costruzione e dell'abitazione, art. L. 312-2-1). Sebbene distinta dalle competenze in materia di alloggi, è possibile avvicinare a queste ultime la competenza esclusiva detenuta dal comune, o, se del caso, dall'EPCI a cui tale competenza sarebbe stata trasferita, per l'accoglienza e l'alloggio dei nomadi (Legge n. 2000-614 del 5 luglio 2000, art. 1).

D) Sviluppo locale

L'istruzione del Governo del 22 dicembre 2015 (NOR RDFB1520836N) osserva che la competenza di capofila riconosciuta al comune in materia di sviluppo locale "copre principalmente qualsiasi politica destinata a favorire o mantenere le attività (come) ad esempio il commercio di prossimità o l'artigianato, competenze già assunte dai comuni o dai loro raggruppamenti". Si tratta quindi di una competenza trasversale, che trova il suo prolungamento negli interventi dei comuni in diversi altri ambiti qui presentati. Più specificamente, si possono tuttavia menzionare qui le competenze del comune in materia di aiuti immobiliari alle imprese. Sulla base dell'art. L. 1511-3 CGCT, i comuni, la metropoli di Lione e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale con fiscalità propria sono infatti gli unici competenti a definire gli aiuti o i regimi di aiuti e a decidere l'erogazione di tali aiuti sul loro territorio in materia di investimenti immobiliari delle imprese e di locazione di terreni o immobili. Lo stesso testo prevede che tali aiuti assumano la forma di sovvenzioni, sconti sul prezzo di vendita, locazione o locazione-vendita di terreni nudi o attrezzati o di edifici nuovi o ristrutturati, prestiti, anticipi rimborsabili o leasing a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato. È previsto che possa essere conclusa una convenzione con la regione, competente in materia di aiuti alle imprese, al fine di consentirle di partecipare al finanziamento degli aiuti immobiliari (CGCT, art. L. 1511-3, comma 3). È anche possibile, seguendo lo stesso procedimento, delegare al dipartimento la competenza di concedere tutto o parte degli aiuti (CGCT, art. L. 1511-3, comma 4). Conviene, infine, ricordare che il comune, in base alla clausola generale di competenza di cui dispone, può farsi carico di qualsiasi attività che risponda a un interesse pubblico locale. Fatto salvo il rispetto della libera concorrenza e della libertà di commercio e industria, i comuni possono intervenire, in particolare, per svolgere un'attività in grado di favorire lo sviluppo locale. Così, la creazione di un bar-ristorante da parte di un comune, a condizione che tale attività sia in grado di "contribuire all'animazione della vita locale", è stata giudicata legale dal Consiglio di Stato (CE, 25 luglio 1986, Cne de Mercœur c/ M. Morand, n°56334).

3.2. Le competenze esclusive

A) Insegnamento

I comuni hanno una competenza propria in materia di istruzione primaria. Spetta quindi al consiglio comunale garantire la creazione e l'installazione di scuole e classi elementari e materne di istruzione pubblica, previo parere del rappresentante dello Stato nel dipartimento (CGCT, art. L. 2121-30). Il Codice dell'Istruzione impone che ogni comune sia dotato di almeno una scuola elementare pubblica (art. L. 212-2). Il comune è proprietario dei locali e ne assicura la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento, le riparazioni maggiori, l'equipaggiamento e il funzionamento (Codice dell'istruzione, art. L. 212-4). Il comune riceve una dotazione speciale destinata all'alloggio degli insegnanti (Codice dell'istruzione, art. L. 212-6). Il consiglio comunale è competente per stabilire il settore di ogni scuola del comune (Codice dell'istruzione, art. L. 212-7).

B) Salute

Il sindaco svolge un ruolo importante in materia sanitaria attraverso il suo potere di polizia generale. La polizia municipale, definita all'art. L. 2212-2 CGCT, e il cui scopo è garantire l'ordine pubblico, la sicurezza, la salubrità, comprende in particolare:

4° L'ispezione sulla fedeltà del peso o della misura dei generi alimentari venduti e sulla salubrità dei commestibili esposti per la vendita;

5° La cura di prevenire, con adeguate precauzioni, e di far cessare, con la distribuzione dei soccorsi necessari, gli incidenti e le calamità, nonché gli inquinamenti di ogni genere, quali incendi, inondazioni, rotture di dighe, frane di terra o di roccia, valanghe o altri incidenti naturali, malattie epidemiche o contagiose, epizootie, di provvedere urgentemente a tutte le misure di assistenza e soccorso e, se necessario, di provocare l'intervento dell'amministrazione superiore;

Il concorso fornito dal sindaco, a titolo di polizia amministrativa generale, all'intervento della polizia speciale in materia sanitaria che dipende in particolare dal ministro della salute, è stato tuttavia oggetto di una rigorosa regolamentazione da parte del giudice amministrativo negli ultimi anni (cfr. CE, ord., 17 aprile 2020, Cne de Sceaux, n. 440057). Il comune – o, se del caso, l'EPCI che ne ha ricevuto la competenza – è responsabile dei servizi comunali di disinfezione e dei servizi comunali di igiene e salute, posti sotto l'autorità del sindaco, e incaricati dell'applicazione delle disposizioni relative alla protezione generale della salute pubblica di sua competenza (CGCT, art. L. 1422-1).

C) Cimiteri e pompe funebri

La creazione e la gestione di un cimitero costituisce una competenza obbligatoria del comune, così come di un sito cinerario per i comuni con più di 2000 abitanti (CGCT, art. L. 2223-1). La creazione e l'ampliamento del cimitero sono di competenza del consiglio comunale. I comuni e gli EPCI sono anche gli unici competenti per creare i crematori, che possono essere gestiti in regime di amministrazione diretta o essere oggetto di una delega di servizio pubblico (CGCT, art. L. 2223-40).

Spetta al consiglio comunale fissare il capitale da versare per ottenere una concessione (CGCT, art. L. 2223-15). Il consiglio comunale esercita anche un potere decisionale in materia di ripresa delle sepolture lasciate in stato di abbandono (CGCT, art. L. 2223-17). Il servizio pubblico delle pompe funebri è definito all'art. L. 2223-19 CGCT. Può essere assicurato in gestione diretta oppure essere delegato. Il consiglio comunale è competente per emanare un regolamento comunale dei servizi funebri, che deve tuttavia conformarsi al regolamento nazionale stabilito con decreto del Consiglio di Stato (CGCT, art. L. 2223-21).

Il sindaco detiene un potere di polizia speciale in materia di funerali e luoghi di sepoltura (CGCT, art. L. 2213-7 a L. 2213-15), precisando che i luoghi di sepoltura diversi dai cimiteri sono anch'essi soggetti all'esercizio di tale potere (CGCT, art. L. 2213-10).

D) Ambiente

Il sindaco, che ha il potere di polizia in materia di circolazione (CGCT, art. L.2213-4), può vietare l'accesso a determinate strade o settori del comune ai veicoli la cui circolazione su tali strade o in tali settori è suscettibile di compromettere in particolare la qualità dell'aria, la protezione delle specie animali o vegetali, o la protezione degli spazi naturali. I comuni sono competenti in materia di raccolta e trattamento dei rifiuti domestici (CGCT, art. L. 2224-13). Tuttavia, questa competenza può essere trasferita agli EPCI, e lo è di diritto a favore delle comunità di comuni (CGCT, art. L. 5214-16). Il comune possiede importanti competenze nella gestione dell'acqua. Lo sono, in primo luogo, per quanto riguarda la distribuzione dell'acqua potabile (CGCT, art. L. 2224-7-1), nonché per la depurazione delle acque reflue (CGCT, art. L. 2224-8). La legge NOTRe del 7 agosto 2015 ha previsto il trasferimento di diritto di queste competenze a determinati EPCI. Il comune esercita anche il servizio pubblico di gestione delle acque piovane (CGCT, art. L. 2226-1). È inoltre competente in materia di gestione degli ambienti acquatici e di prevenzione delle inondazioni, il che comprende le missioni definite all'art. L. 211-7 del Codice dell'ambiente. Nelle condizioni previste dal CGCT, art. L. 2224-31, i comuni e i loro raggruppamenti sono anche le autorità organizzatrici della distribuzione di elettricità e gas. Possono progettare e gestire impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, previa autorizzazione rilasciata dal ministro dell'energia (CGCT, art. L. 2224-32). Gli EPCI, a loro volta, dispongono di diverse competenze proprie in materia ambientale. Spetta loro, in particolare, adottare il piano territoriale per il clima, l'aria e l'energia, previsto dall'art. L. 229-26 del Codice dell'ambiente. Questo piano ha come primo obiettivo quello di definire gli obiettivi strategici e operativi di questa collettività pubblica al fine di mitigare i cambiamenti climatici, combatterli efficacemente e adattarsi ad essi. Spetta loro anche realizzare azioni volte a controllare la domanda di energia di rete dei consumatori finali serviti a gas, calore o bassa tensione per l'elettricità e accompagnare azioni volte a controllare la domanda di energia sul loro territorio (CGCT, art. L. 2224-34).

E) Incendio e soccorso

La difesa esterna contro gli incendi costituisce un servizio comunale posto sotto l'autorità del sindaco (titolare del potere di polizia speciale in questo ambito: CGCT, art. L. 2213-32), ai sensi dell'art. L.2225-1 CGCT. L'obiettivo di questo servizio è garantire, in base alle esigenze derivanti dai rischi da considerare, l'approvvigionamento idrico dei mezzi dei servizi antincendio e di soccorso attraverso punti d'acqua identificati a tale scopo. I comuni sono quindi competenti per creare, allestire e gestire i punti d'acqua necessari per l'approvvigionamento idrico dei mezzi dei servizi antincendio e di soccorso (CGCT, art. L.2225-2).

3.3. Le competenze condivise

A) Cultura

I comuni detengono competenze analoghe a quelle degli altri enti territoriali in materia di creazione e gestione di biblioteche, musei e archivi. In materia di istituzioni pubbliche di insegnamento della musica, della danza e dell'arte

drammatica, i comuni e le loro associazioni sono competenti per organizzare e finanziare le missioni di insegnamento iniziale e di educazione artistica di tali istituzioni (Codice dell'istruzione, art. L. 216-2). I comuni hanno anche una competenza propria per concedere sovvenzioni a imprese esistenti che hanno per oggetto la gestione di sale cinematografiche, a condizione che realizzino in media settimanale meno di 7.500 ingressi o siano classificate come cinema d'essai (CGCT, art. L. 2251-4). I comuni e i loro raggruppamenti possono anche sovvenzionare le librerie alle condizioni previste dall'art. L. 2251-5 CGCT.

B) Turismo

Ai sensi dell'art. L. 133-1 del Codice del turismo, il consiglio comunale è competente per creare un ufficio del turismo, costituito nella forma di un ente pubblico industriale e commerciale (Codice del turismo, art. L. 133-9), e incaricato di assicurare l'accoglienza dei turisti e la promozione turistica della città (Codice del turismo, art. L. 133-3). La competenza dei comuni in materia di creazione, sistemazione e manutenzione di zone di attrazione turistica, nonché quella in materia di promozione del turismo, sono trasferite di diritto agli EPCI di cui all'art. L. 134-1 del Codice del turismo.

C) Sport

Oltre alle competenze comuni alle diverse collettività territoriali menzionate sopra, i comuni e i loro raggruppamenti sono competenti per stabilire un piano sportivo locale al fine di formalizzare e ordinare gli orientamenti e le azioni volte alla promozione e allo sviluppo della pratica delle attività fisiche e sportive sul loro territorio (Codice dello sport, art. L. 113-4).

D) Politica giovanile

Le competenze di attribuzione di cui i comuni dispongono in materia non differiscono molto da quelle delle altre collettività territoriali. Riferirsi, di conseguenza, alla sottosezione 3.2.1.3. D.

E) Reti di comunicazione

Le competenze di attribuzione di cui i comuni dispongono in materia non differiscono molto da quelle delle altre collettività territoriali. Riferirsi, di conseguenza, alla sottosezione 3.2.1.3. E.

F) Promozione delle lingue regionali

Le competenze di attribuzione di cui i comuni dispongono in materia non differiscono molto da quelle delle altre collettività territoriali. Riferirsi, di conseguenza, alla sottosezione 3.2.1.3. F.

BIODIVERSITA – COMPETENZE – FRANCIA

Introduzione

La legge costituzionale n. 2005-205 del 1° marzo 2005 ha rappresentato un passo importante nella costituzionalizzazione del diritto ambientale in Francia. Questa revisione ha permesso di integrare la Carta dell'Ambiente nel Preambolo della Costituzione del 4 ottobre 1958, attribuendole lo stesso valore giuridico della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 e del Preambolo della Costituzione del 1946. La Carta dell'ambiente sancisce una serie di diritti e doveri relativi all'ambiente, in particolare il diritto a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute, garantito dall'articolo 1 del presente testo, o il dovere di ogni persona di contribuire alla riparazione dei danni all'ambiente, previsto dall'articolo 4. Un'importante disposizione della Carta, l'articolo 6, afferma che "le politiche pubbliche devono promuovere lo sviluppo sostenibile. A tal fine, esse conciliano la protezione e il miglioramento dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale". Tuttavia, diverse disposizioni della Carta fanno riferimento alla legge per determinare le condizioni e i limiti della loro attuazione. L'eminente ruolo del legislatore nella tutela dell'ambiente è confermato dall'articolo 34 della Costituzione che, a partire dalla revisione costituzionale del 2005, prevede che spetti alla legge determinare i principi fondamentali della conservazione dell'ambiente.

Alla luce della giurisprudenza del Consiglio costituzionale, le disposizioni della Carta dell'ambiente rappresentano solo un vincolo di limitata intensità per il legislatore, in quanto devono conciliarsi con il rispetto di altri principi di valore costituzionale. Il Consiglio costituzionale ha quindi sancito la protezione dell'ambiente come un obiettivo di valore costituzionale (Consiglio costituzionale, 31 gennaio 2020, n°2019-823 QPC, *Unione delle industrie fitosanitarie*). Tuttavia, come notano gli studiosi di diritto, questo obiettivo può tendere ad "essere sacrificato sull'altare della conciliazione"⁷². Tra le importanti decisioni emesse negli ultimi anni, vale la pena citare la decisione del QPC emessa dal Consiglio costituzionale il 27 ottobre 2023, che ha stabilito, alla luce dell'articolo 1^{della} Carta e del settimo paragrafo del suo preambolo, che il legislatore "deve garantire che le scelte volte a soddisfare i bisogni del presente non compromettano la capacità delle generazioni future e degli altri popoli di soddisfare i propri bisogni". loro esigenze, preservando al contempo la loro libertà di scelta al riguardo⁷³. Tuttavia, l'ambito di applicazione di tale obbligo è limitato al divieto di misure "suscettibili di causare danni gravi e duraturi all'ambiente".

Tenuto conto del ruolo preminente che la legge occupa in questo settore, la tutela dell'ambiente è una questione in cui le competenze sembrano essere relativamente centralizzate. Come verrà spiegato più in dettaglio, una parte significativa del potere decisionale rimane concentrata nelle mani del governo – e in particolare del Ministro per la Protezione ambientale – mentre i prefetti regionali e dipartimentali svolgono un ruolo di primo piano nell'applicazione e nel coordinamento delle politiche ambientali all'interno dei territori. Inoltre, per lo sviluppo e l'attuazione di queste politiche, lo Stato si affida a varie agenzie, il più delle volte costituite sotto forma di enti pubblici. Tra i principali, vale la pena citare l'Ufficio francese per la biodiversità (OFB), creato nel 2020 dalla fusione tra l'Agenzia francese per la biodiversità e l'Ufficio nazionale per la caccia e la fauna selvatica. Beneficiando di ampi poteri, che includono il supporto tecnico per lo sviluppo della pianificazione ambientale e l'esercizio di poteri di polizia, l'OFB "contribuisce, per quanto riguarda gli ambienti terrestri, acquatici e marini, al monitoraggio, alla conservazione, alla gestione e al ripristino della biodiversità, nonché alla gestione equilibrata e sostenibile dell'acqua in coordinamento con la politica nazionale per combattere il riscaldamento globale". (Codice dell'Ambiente, Art. L. 131-9). Al fine di rafforzare la cooperazione

⁷² M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, Paris: Dalloz, "Cours", 2024, p. 152.

⁷³ Consiglio costituzionale, 27 ottobre 2023, n°2023-1066 QPC, *Associazione Mosa nature environnement et autres*

territoriale tra gli attori interessati, le Agenzie Regionali per la Biodiversità (ARB) possono essere istituite sulla base di accordi conclusi tra l'OFB e le regioni (Codice dell'Ambiente, Art. L. 131-9 III).

Altre agenzie statali che svolgono un ruolo importante in materia ambientale includono le agenzie idriche, che sono responsabili della gestione e dell'attuazione degli strumenti di pianificazione della gestione delle acque a livello dei diversi bacini fluviali. Per svolgere i propri compiti, ciascuna agenzia per l'acqua definisce un programma pluriennale di azioni, nell'ambito del quale è responsabile di fornire assistenza finanziaria diretta o indiretta a soggetti pubblici o privati per la realizzazione di azioni o opere di interesse comune per il bacino o il gruppo di bacini che contribuiscono alla gestione equilibrata e sostenibile delle risorse idriche, gli ambienti acquatici, l'ambiente marino o la biodiversità (Codice dell'Ambiente, Art. L. 213-9-2). Per quanto riguarda i boschi e le foreste, l'attuazione del regime forestale è di competenza dell'Ufficio forestale nazionale (ONF), che assume anche la forma di un ente pubblico dello Stato e le cui funzioni sono definite nel codice forestale (articoli da L. 221-1 a L. 224-2).

Infine, va menzionata l'Agenzia per l'Ambiente e la Gestione dell'Energia (ADEME), le cui missioni sono in gran parte definite dal legislatore. L'agenzia svolge quindi azioni, in particolare l'orientamento e il coordinamento della ricerca, la fornitura di servizi, l'informazione e gli incentivi in settori quali la prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico, la prevenzione della produzione e della gestione dei rifiuti, lo sviluppo di tecnologie pulite ed economiche, la lotta contro l'inquinamento acustico, la prevenzione e la gestione dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento acustico, la prevenzione dell'inquinamento atmosferico, la lotta contro il riscaldamento globale (Codice dell'ambiente, art. L. 131-3).

Tuttavia, gli enti locali non sono esclusi dall'attuazione di politiche per lo sviluppo sostenibile del territorio e la tutela della biodiversità. In primo luogo, sono attribuiti loro poteri di pianificazione, in particolare per quanto riguarda le regioni, il cui ruolo guida nella protezione della biodiversità è stato confermato dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015. Spetta quindi alla Giunta regionale dotarsi di diversi strumenti che consentano di fissare obiettivi ambientali e di orientare l'azione che deve essere intrapresa dai vari enti locali in questo ambito. Agli enti locali sono inoltre conferiti poteri di gestione, che saranno illustrati in dettaglio nei paragrafi seguenti. Il campo della gestione dell'acqua, in particolare, assegna un ruolo preponderante agli attori locali, in una preponderante logica di consultazione.

Si tratterà quindi di esaminare la distribuzione delle competenze per lo sviluppo della politica di sviluppo sostenibile del territorio (I), prima di considerare i diversi strumenti progettati per la tutela della biodiversità (II), e di guardare al modo in cui lo Stato e gli enti locali contribuiscono alla gestione delle risorse naturali (III).

I/ Politica territoriale per lo sviluppo sostenibile

1) Strategie ambientali nazionali

Definizione e portata della materia: Spetta allo Stato sviluppare diverse strategie nazionali trasversali, il cui scopo è quello di orientare le azioni da realizzare nelle aree interessate. Si tratta di strumenti per fissare obiettivi ambientali, ma non sono giuridicamente vincolanti.

Tra i principali strumenti previsti dalla legge, vale la pena citare innanzitutto la strategia nazionale per la biodiversità, che mira a garantire la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità (Codice dell'Ambiente, art. L. 110-3), che viene definita come "la variabilità degli organismi viventi di tutte le origini, compresi gli ecosistemi terrestri, ecosistemi marini e altri ecosistemi acquatici, nonché i complessi ecologici di cui fanno parte. Include la diversità all'interno e tra le specie, la diversità degli ecosistemi e le interazioni tra gli organismi viventi. (Codice dell'Ambiente, Art. L. 110-1).

Nell'ambito dei principi generali che regolano tale diritto, il Codice dell'ambiente prevede anche lo sviluppo di una strategia nazionale per le aree protette, con l'obiettivo di coprire, attraverso una rete coerente di aree protette nella Francia continentale e d'oltremare, terrestri e marittime, almeno il 30%

dell'intero territorio nazionale e delle aree marittime soggette a sovranità o giurisdizione francese (Codice dell'ambiente, Art. L. 110-4). Questa strategia mira a proteggere l'ambiente e i paesaggi, preservare e riconquistare la biodiversità, prevenire e mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e valorizzare il patrimonio naturale e culturale dei territori.

In questo studio vengono presentati anche vari strumenti di pianificazione settoriale, nel punto più rilevante.

Principali testi legislativi

- L'istituzione di una strategia nazionale in materia di biodiversità è prevista dall'articolo 6 della convenzione di Nairobi sulla diversità biologica, adottata il 22 maggio 1992 e ratificata dalla Francia nel 1994.
- La legge dell'8 agosto 2016 *per la riconquista della biodiversità* ha formalizzato nel Codice dell'Ambiente l'obbligo per lo Stato di elaborare e attuare questa strategia.
- La legge n. 2021-1104 del 22 agosto 2021 *sulla lotta ai cambiamenti climatici e sul rafforzamento della resilienza ai suoi effetti* ha prescritto lo sviluppo da parte dello Stato di una strategia nazionale per le aree protette.
- Il decreto n. 2022-527 del 12 aprile 2022 definisce il concetto di protezione forte nell'ambito dell'applicazione della strategia nazionale per le aree protette.

Disposizioni codificate: Codice dell'Ambiente, Artt. L. 110-3 e L. 110-4.

Distribuzione delle competenze

L'articolo L. 110-3 del codice dell'ambiente prevede che la strategia nazionale per la biodiversità sia elaborata dallo **Stato** in consultazione con i rappresentanti degli enti locali e dei loro gruppi, con gli attori socioeconomici, in particolare le piccole e medie imprese, e con le organizzazioni per la protezione dell'ambiente, in particolare le associazioni di naturalisti, nonché con i membri della comunità scientifica.

Esercizio della competenza:

Strategia nazionale per la biodiversità 2030

L'articolo L. 110-4 del Codice dell'ambiente stabilisce che spetta allo **Stato** elaborare e attuare la strategia nazionale per le aree protette sulla base dei dati scientifici disponibili e in consultazione con i rappresentanti delle autorità locali e dei loro gruppi, nonché con altre parti interessate.

Esercizio della competenza:

Strategia Nazionale Aree Protette 2030

2) Strategia regionale per la biodiversità

Definizione e campo di applicazione dell'argomento: Spetta alle regioni, nella loro qualità di leader nel campo della biodiversità, sviluppare una strategia regionale per la biodiversità, che persegua gli stessi obiettivi dell'omonima strategia nazionale e tenga conto degli orientamenti definiti da quest'ultima.

Principali testi legislativi

- La legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 *per la riconquista della biodiversità* ha reso obbligatoria l'istituzione di strategie regionali per la biodiversità.

- La legge n. 2019-773 del 24 luglio 2019 *che istituisce l'Ufficio francese per la biodiversità* ha previsto l'intervento dell'Ufficio francese per la biodiversità per sostenere lo sviluppo e l'attuazione di questa strategia.

Disposizioni codificate: Codice dell'Ambiente, Art. L. 110-3.

Distribuzione delle competenze

La strategia regionale per la biodiversità è di competenza delle **regioni**. Lo sviluppo di questa strategia avviene in consultazione con lo Stato e le autorità locali e i loro gruppi, nonché con gli attori socioeconomici, le associazioni per la protezione dell'ambiente e i membri della comunità scientifica.

L'articolo L. 110-3 del Codice dell'ambiente prevede che l'**Ufficio francese per la biodiversità** intervenga e fornisca sostegno alle regioni nello sviluppo di questa strategia e nel monitoraggio della sua attuazione.

L'articolo L. 371-3 del medesimo codice prevede che un **comitato regionale per la biodiversità**, istituito in ciascuna regione, intervenga nell'elaborazione e nel monitoraggio della strategia regionale in materia di biodiversità. Questo organismo ha "una rappresentanza equilibrata per collegio dei vari soggetti interessati, e comprende in particolare rappresentanti dello Stato, delle autorità locali interessate, rappresentanti dei parchi naturali regionali della regione, organismi socio-professionali interessati, proprietari e utenti della natura, associazioni che lavorano per la conservazione della biodiversità e gestori di aree naturali, nonché scienziati o rappresentanti di organizzazioni di ricerca.

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - Piano d'azione regionale per la biodiversità (2023-2028)
- **Regione PACA:**
 - Strategia regionale per la biodiversità (2025-2030)
 - BRS 2025-2030, Piano d'azione

3) Piano regionale per la programmazione, lo sviluppo sostenibile e l'uguaglianza territoriale

Definizione e campo d'applicazione: Il piano regionale per la programmazione, lo sviluppo sostenibile e l'uguaglianza territoriale è il principale strumento a disposizione della regione per pianificare l'attuazione delle politiche relative all'assetto territoriale. Lo scopo dello SRADDET è definito dall'articolo L. 4251-1 del CGCT. Il piano "fissa gli obiettivi a medio e lungo termine sul territorio della regione in termini di equilibrio e uguaglianza dei territori, la creazione di varie infrastrutture di interesse regionale, l'apertura dei territori rurali, l'edilizia abitativa, la gestione economica dello spazio, la lotta contro l'artificializzazione del territorio, l'intermodalità e lo sviluppo del trasporto di passeggeri e merci, lo sviluppo logistico e industriale, in particolare in termini di ubicazione preferenziale, gestione e recupero dell'energia, lotta contro il cambiamento climatico, sviluppo dello sfruttamento e del recupero delle energie rinnovabili, inquinamento atmosferico, protezione e ripristino della biodiversità, prevenzione e gestione dei rifiuti. Sono inclusi gli obiettivi per gli impianti di biogas. Per quanto riguarda la lotta contro l'artificializzazione fondiaria, gli obiettivi fissati si riflettono in una traiettoria che porta all'assenza di qualsiasi artificializzazione netta fondiaria e, con incrementi decennali, con incrementi decennali, con l'obiettivo di ridurre il tasso di artificializzazione fondiaria. Questo obiettivo è applicato alle diverse parti del territorio regionale. ».

Lo stesso testo prevede che il piano possa fissare obiettivi in qualsiasi altro ambito che contribuisca allo sviluppo regionale quando la regione detiene, ai sensi della legge, una competenza esclusiva in materia di programmazione, programmazione o orientamento e la giunta regionale decida di esercitarla

nell'ambito di tale piano. In questo caso, il piano funge da documento settoriale di pianificazione, programmazione o orientamento (è il caso, ad esempio, del piano regionale di coerenza ecologica o del piano regionale per il clima, l'aria e l'energia, che in precedenza erano strumenti autonomi). Per i settori in cui la legge stabilisce un documento settoriale che il piano sostituisce, quest'ultimo include gli elementi essenziali del contenuto di tali documenti.

Spetta inoltre allo SRADDET, ai sensi dell'articolo L. 371-3 del Codice dell'ambiente, definire le questioni regionali in termini di conservazione e ripristino delle continuità ecologiche (vedi cintura verde e blu, *sotto*).

Lo SRADDET è richiesto per la maggior parte dei documenti di pianificazione locale in un rapporto di compatibilità.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 *sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica* (legge NOTRe) ha stabilito l'obbligo per le regioni di sviluppare e attuare lo SRADDET.
- Le disposizioni di questo testo sono state successivamente modificate dalla legge n. 2019-1428 del 24 dicembre 2019, dall'ordinanza n. 2020-920 del 29 luglio 2020 e dalla legge n. 2021-1104 del 22 agosto 2021, che stabilisce obiettivi in particolare per la lotta contro l'artificializzazione dei terreni.
- Il quadro normativo per lo sviluppo e l'attuazione dello SRADDET deriva dal decreto n. 2016-1071 del 3 agosto 2016, successivamente modificato dal decreto n. 2020-801 del 29 giugno 2020, dal decreto n. 2022-762 del 29 aprile 2022 e dal decreto n. 2023-1097 del 27 novembre 2023.

Disposizioni codificate: Codice generale degli enti locali (CGCT), articoli da L. 4251-1 a L. 4251-11; articoli da R. 4251-1 a R. 4251-17.

Distribuzione delle competenze

L'adozione del piano spetta alla giunta **regionale**. L'adozione deve essere preceduta da un dibattito in seno alla conferenza territoriale sull'azione pubblica prevista dall'articolo L. 1111-9-1 CGCT in vista dell'esercizio concertato dei poteri degli enti locali.

Il piano adottato deve essere trasmesso dal presidente della giunta regionale al **prefetto regionale**, che dispone di un termine di tre mesi per approvarlo o per comunicare alla regione le modifiche da apportare (CGCT, art. R. 4251-16).

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - SRADDET (versione semplificata)
 - Allegato sulla biodiversità
- **Regione PACA:**
 - Tutti i documenti relativi allo SRADDET, la cui modifica è stata approvata con ordinanza del prefetto regionale il 3 luglio 2025, sono consultabili al seguente link: <https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/sraddet-avenir-de-nos-territoires/le-schema-regional-en-vigueur/le-schema-lintegralite-des-documents>

II/ Parchi e biodiversità

1) Parchi Nazionali

Definizione e ambito di applicazione dell'argomento: Ai sensi del Codice dell'Ambiente, art. L. 331-1, par. 1, i parchi nazionali sono istituiti "da aree terrestri o marine, quando l'ambiente naturale, in particolare la fauna, la flora, il suolo, il sottosuolo, l'atmosfera e l'acqua, i paesaggi e, se del caso, il patrimonio culturale in essi contenuto, sono di particolare interesse ed è importante garantire la loro protezione preservandoli dal degrado e dai danni suscettibili di alterarne la diversità, la composizione, l'aspetto e l'evoluzione". Il parco nazionale è costituito da due aree distinte. Comprende quindi "uno o più nuclei, definiti come le aree terrestri e marine da proteggere", e "un'area di adesione, definita come tutto o parte del territorio dei comuni che, avendo la vocazione di far parte del parco nazionale dovuta in particolare alla loro continuità geografica o alla loro solidarietà ecologica con il nucleo, hanno deciso di aderire alla carta del parco nazionale e di contribuire volontariamente a tale tutela". (Codice dell'ambiente, art. L. 331-1, par. 2). La creazione di un parco nazionale si basa sullo sviluppo della carta del parco, che "definisce un progetto territoriale che riflette la solidarietà ecologica tra il cuore del parco e le aree circostanti" (Codice dell'Ambiente, art. L. 331-3).⁷⁴

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 60-708 del 22 luglio 1960 *sulla creazione di parchi nazionali* ha gettato le basi del regime dei parchi nazionali.
- La legge n. 2006-436 del 14 aprile 2006 *sui parchi nazionali, i parchi naturali marini e i parchi naturali regionali* ha rivisto in modo significativo questa materia, integrata dalle disposizioni della legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 *sull'impegno nazionale per l'ambiente*.
- Il decreto n. 2006-943 del 28 luglio 2006 *relativo agli esercizi pubblici nei parchi nazionali e che modifica il Codice dell'ambiente* costituisce la base del quadro normativo applicabile ai parchi nazionali. Questo testo è stato poi integrato dal decreto n. 2011-1030 del 29 agosto 2011 *sulle carte dei parchi nazionali*, dal decreto n. 2011-2020 del 29 dicembre 2011 *sui parchi nazionali* e dal decreto n. 2017-244 del 27 febbraio 2017 *su varie disposizioni relative ai parchi nazionali e alle riserve naturali*.
- Il decreto del 23 febbraio 2007 *che stabilisce i principi fondamentali applicabili alle carte dei parchi nazionali*. NOR: DEVN0750092A

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 331-1 a L. 331-28; art. R. 331-1 a R. 331-85.

Distribuzione delle competenze

a) Istituzione del parco nazionale

L'istituzione di un parco nazionale è formalmente disciplinata dal Consiglio di Stato, con decreto del Consiglio di Stato (Codice dell'ambiente, art. L. 331-2), che ha carattere regolamentare. La procedura relativamente complessa per la creazione è prevista dall'articolo L. 331-7 del Codice dell'ambiente, che rinvia a un decreto del Consiglio di Stato. In particolare, spetta a un gruppo di interesse pubblico istituito ai fini della creazione del parco nazionale redigere il progetto di carta. Le **varie autorità locali vengono consultate** durante lo sviluppo del progetto. Tuttavia, solo i comuni possono aderire alla carta del parco nazionale, sebbene i presidenti dei consigli regionali e generali siano membri di diritto del consiglio di amministrazione del parco nazionale (Codice dell'ambiente, art. L. 331-8), in cui gli attori locali sono in maggioranza. Spetta al prefetto regionale presentare la carta approvata ai comuni interessati; i **consigli comunali dispongono quindi di un periodo di quattro mesi per deliberare sull'adesione** alla carta

⁷⁴ S. Jolivet, "Tipologia delle procedure per la protezione delle aree naturali", *JurisClasseur Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 4530, novembre 2023; Ph. Yolka, "Protezione della montagna", *JurisClasseur Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 3480, febbraio 2025; I. Michallet, "Parchi Nazionali", *JurisClasseur Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 3500, gennaio 2020;

del parco nazionale (codice dell'ambiente, art. L. 331-2). L'adesione alla Carta comporta l'applicazione del regime di protezione previsto.

b) Gestione del Parco Nazionale

La gestione e lo sviluppo del parco nazionale è svolto da un' **istituzione pubblica nazionale di natura amministrativa** (Codice dell'Ambiente, Art. L. 331-8). Spetta quindi a questa istituzione pubblica attuare la missione di protezione dell'ambiente, che è uno degli obiettivi inerenti la creazione di un parco nazionale.

2) Parchi Naturali Regionali

Definizione e campo di applicazione dell'oggetto: Il Codice dell'Ambiente, art. L. 333-1, prevede che un parco naturale regionale "possa essere istituito su un territorio il cui patrimonio naturale e culturale, nonché paesaggistico, sia di particolare interesse". Ai parchi naturali regionali viene data una definizione essenzialmente finalista. Così, lo stesso testo prevede che i parchi naturali regionali "contribuiscano alla politica di protezione dell'ambiente, di pianificazione territoriale, di sviluppo economico e sociale, di istruzione e formazione pubblica. A tal fine, intendono essere territori di sperimentazione locale per l'innovazione al servizio dello sviluppo sostenibile dei territori rurali. Esse costituiscono un quadro privilegiato per le azioni svolte dalle autorità pubbliche a favore della conservazione dei paesaggi e del patrimonio naturale e culturale" (Codice dell'Ambiente, Art. L. 333-1).⁷⁵

Principali testi legislativi e regolamentari:

- Il decreto n. 67-158 del 1° marzo 1967 è stato all'origine della creazione dei parchi naturali regionali.
- La legge n. 83-8 del 7 gennaio 1983 ha dato una base legislativa a questo strumento.
- Il decreto n. 94-765 del 1° settembre 1994 ha definito le grandi linee del regime giuridico attualmente applicabile ai parchi naturali regionali.
- La legge n. 2006-436 del 14 aprile 2006 sui parchi nazionali, i parchi naturali marini e i parchi naturali regionali rivede questa materia, integrata dalle disposizioni della legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 sull'impegno nazionale per l'ambiente
- Il quadro normativo è stato modificato dal decreto n. 2007-673 del 2 maggio 2007 *contenente varie disposizioni relative ai parchi naturali regionali e ai parchi nazionali*, dal decreto n. 2012-83 del 24 gennaio 2012 *relativo ai parchi naturali regionali e contenente varie disposizioni relative ai parchi naturali marini e alle riserve naturali*, e il decreto n. 2017-1156 del 10 luglio 2017 *sui parchi naturali regionali*.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 333-1 a L. 333-4; art. R. 333-1 a R. 333-16.

Distribuzione delle competenze

a) Creazione del parco

Spetta alla **Regione** avviare la procedura per l'istituzione del parco naturale regionale, attraverso una delibera che prescrive lo sviluppo della carta del parco (Codice dell'Ambiente, Art. L. 333-1-I). Gli enti locali interessati, nonché gli enti pubblici per la cooperazione intercomunale, sono consultati durante la stesura della carta, che viene loro inviata per approvazione. La decisione di approvazione adottata da un ente locale comporta una domanda di adesione all'associazione paritetica per lo sviluppo e la gestione del parco (Codice dell'ambiente, art. L. 333-1 IV). Tuttavia, il perimetro del parco naturale regionale non può comprendere il territorio di un comune classificato come cuore di un parco nazionale o per il

⁷⁵ J-M. Febbraio, "Parchi Naturali Regionali", *JurisClasseur Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 3510, ottobre 2017.

quale tale comune ha, o conserva, il diritto di aderire alla carta del parco nazionale (Codice dell'ambiente, art. R. 333-5-1).

La **decisione di classificare il caso**, per un periodo di quindici anni, è presa con **decreto del Primo Ministro** (Codice dell'ambiente, art. L.333-1 IV). Ai sensi dell'art. 333-4 del Codice dell'Ambiente, il decreto che lo classifica come parco naturale regionale si basa sui seguenti criteri:

1° la qualità e l'identità del territorio, del suo patrimonio naturale e culturale, nonché dei suoi paesaggi, che rappresentano per la regione o le regioni interessate un insieme notevole ma fragile e minacciato, e di interesse riconosciuto a livello nazionale;

2° la coerenza e la pertinenza dei confini del territorio rispetto a questo patrimonio e a questi paesaggi, tenendo conto degli elementi che possono deprezzarne la qualità e il valore, nonché dei meccanismi di tutela e valorizzazione esistenti o previsti;

3° La qualità del progetto di carta, in particolare del suo progetto di sviluppo basato sulla tutela e la valorizzazione del patrimonio e dei paesaggi;

4° la determinazione degli enti locali e degli enti pubblici di cooperazione intercomunale con la propria fiscalità il cui impegno è indispensabile per la realizzazione del progetto;

5° La capacità dell'ente responsabile dello sviluppo e della gestione del parco naturale regionale di condurre il progetto in modo coerente.

b) Gestione della flotta

La legge n. 2006-436 del 14 aprile 2006 rende obbligatorio il ricorso a un'**associazione paritetica per la gestione e lo sviluppo del parco naturale regionale**, che è quindi responsabile dell'attuazione della carta del parco (Codice dell'ambiente, art. R. 333-2). Le missioni dell'associazione paritetica per lo sviluppo e la gestione del parco sono dettagliate nell'art. R. 333-14 del Codice dell'Ambiente.

3) Riserve naturali

Definizione e ambito di applicazione della materia: L'articolo L. 332-1-I del Codice dell'Ambiente prevede che "Parti del territorio terrestre o marittimo di uno o più comuni possono essere classificate come riserva naturale quando la conservazione della fauna, della flora, del suolo, delle acque, dei depositi minerali e fossili e, in generale, dell'ambiente naturale riveste un'importanza particolare o che sia opportuno sottrarle a qualsiasi intervento artificiale che possa degradarle. ». L'articolo L. 332-1-II elenca i criteri da prendere in considerazione per la creazione di una riserva naturale, vale a dire:

1° La conservazione di specie e habitat animali o vegetali minacciati di estinzione su tutto o parte del territorio nazionale o con notevoli qualità;

2° La ricostituzione di popolazioni animali o vegetali o dei loro habitat;

3° La conservazione degli orti botanici e degli arboreti che costituiscono riserve di specie vegetali minacciate, rare o notevoli;

4° La conservazione di geotopi e formazioni geologiche, geomorfologiche o speleologiche notevoli;

5° la conservazione o l'istituzione di tappe sulle principali rotte migratorie della fauna selvatica;

6° Studi scientifici o tecnici indispensabili per lo sviluppo della conoscenza umana;

7° La conservazione di siti di particolare interesse per lo studio dell'evoluzione della vita e delle prime attività umane.

Si distingue tra riserve naturali nazionali e riserve naturali regionali. Le riserve naturali della collettività territoriale della Corsica sono soggette a un regime giuridico speciale. L'articolo L. 332-2 del codice dell'ambiente prevede che le riserve nazionali possano essere istituite in particolare per "l'attuazione di

regolamenti europei o di un obbligo derivante da una convenzione internazionale", come, ad esempio, la protezione dei siti Natura 2000.⁷⁶

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 *sulla democrazia locale* è il testo principale che ha contribuito a definire il regime giuridico delle riserve naturali, introducendo in particolare la distinzione tra riserve nazionali e riserve regionali.
- L'ordinanza n. 2012-9 del 5 gennaio 2012 *sulle riserve naturali* ha cercato di semplificare il regime giuridico delle riserve regionali e di ravvicinare gli statuti delle varie riserve naturali.
- La legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 *per la riconquista della biodiversità* ha ratificato la precedente ordinanza.
- Il decreto n. 2017-244 del 27 febbraio 2017 *recante varie disposizioni relative ai parchi nazionali e alle riserve naturali*, adottato ai sensi della legge dell'8 agosto 2016, ha modificato in particolare le procedure per la classificazione come riserve naturali.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 332-1 a L. 332-27; art. R. 332-1 a R. 332-81.

Distribuzione delle competenze

a) Creazione della riserva naturale

Per quanto riguarda le riserve nazionali, la classificazione rimane una questione di **regolamentazione nazionale**. L'iniziativa della procedura di classificazione è la libera iniziativa di soggetti privati e pubblici; Tuttavia, l'esame del progetto presuppone che il ministro responsabile della protezione della natura prenda una decisione in tal senso, nel qual caso il progetto deve essere oggetto di una consultazione locale; Se si ottiene l'accordo di tutti i proprietari interessati, la classificazione può essere presa con semplice decreto. In mancanza, è necessario un decreto del Consiglio di Stato (Codice dell'Ambiente, Art. R. 332-10).

Per quanto riguarda le riserve regionali, l'iniziativa spetta **o alla Regione o ai proprietari**. Il progetto è oggetto di consultazione pubblica; Se la Regione avvia il progetto, è tenuta a consultare i vari enti locali interessati. Se il progetto ottiene l'accordo espresso di tutti i proprietari, la classificazione può essere decisa con delibera del **consiglio regionale**. In caso contrario, il progetto deve essere sottoposto a un'inchiesta pubblica e la classificazione può essere effettuata solo con **decreto del Consiglio di Stato** (Codice dell'Ambiente, Art. L.332-2-1).

b) Autorità per autorizzare

Arte. L.332-9 del Codice dell'Ambiente prevede che "i territori classificati come riserve naturali non possono essere distrutti o modificati nel loro stato o aspetto". Tuttavia, sono possibili deroghe. Il **consiglio regionale** è competente a rilasciare un'autorizzazione speciale a tal fine per le riserve regionali, mentre tale competenza spetta al **rappresentante dello Stato** e al **ministro responsabile della protezione della natura** per le riserve nazionali.

c) Creazione di un perimetro di protezione

E' possibile istituire un perimetro di protezione attorno alle riserve naturali, assoggettate ad un regime speciale o vietare qualsiasi azione che possa alterare il carattere o influenzare lo stato o l'aspetto della riserva naturale (Codice dell'Ambiente, Art. L. 332-17). La competenza per l'istituzione del perimetro di protezione spetta alla **Giunta regionale** per le riserve naturali regionali e al **rappresentante dello Stato** per quanto riguarda le riserve nazionali (Codice dell'Ambiente, artt. L. 332-16).

4) Tutela delle continuità ecologiche (cintura verde e blu)

⁷⁶ Ch. Cans, "Riserve naturali", *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3520, ottobre 2019.

Definizione e ambito di applicazione: l'articolo L. 371-1 del Codice dell'ambiente stabilisce che "lo scopo della cintura verde e della cintura blu è quello di arrestare la perdita di biodiversità partecipando alla conservazione, alla gestione e al ripristino degli ambienti necessari per la continuità ecologica, tenendo conto delle attività umane, e in particolare agricolo, nelle aree rurali nonché la gestione della luce artificiale nelle ore notturne. ». Le varie missioni a cui contribuiscono le reti verde e blu sono elencate come segue dallo stesso testo:

1° Ridurre la frammentazione e la vulnerabilità degli habitat naturali e degli habitat delle specie e tenere conto del loro spostamento nel contesto dei cambiamenti climatici;

2° Identificare, preservare e collegare le aree importanti per la conservazione della biodiversità attraverso corridoi ecologici;

3° Attuare gli obiettivi di cui al IV dell'articolo L. 212-1 e preservare le zone umide di cui ai punti 2° e 3° del III del presente articolo;

4° Prendere in considerazione la biologia delle specie selvatiche;

5° Facilitare gli scambi genetici necessari per la sopravvivenza delle specie di fauna e flora selvatiche;

6° Migliorare la qualità e la diversità dei paesaggi.

La cintura verde comprende in tutto o in parte le aree protette dal Libro III del Codice dell'Ambiente (parchi e riserve naturali, aree costiere, siti vincolati e classificati, ecc.) nonché le aree naturali importanti per la conservazione della biodiversità. Comprende anche corridoi ecologici costituiti da aree naturali o seminaturali e formazioni vegetali lineari o puntuali, che consentono di collegare gli spazi sopra menzionati. Infine, la cintura verde comprende una copertura vegetale permanente lungo i corsi d'acqua.

La cintura blu è costituita da corsi d'acqua, parti di corsi d'acqua, canali e zone umide importanti per la conservazione della biodiversità, in particolare quelli classificati ai sensi dell'articolo L. 214-17 del Codice dell'ambiente, nonché da zone umide di particolare interesse ambientale (cfr. *infra*).

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 *sull'impegno nazionale per l'ambiente ha istituito* le reti verdi e blu destinate a garantire la protezione della continuità ecologica.
- Il quadro legislativo è stato poi modificato dalla legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 *per la riconquista della biodiversità*, poi dalla legge n. 2023-54 del 2 febbraio 2023 *volta a limitare la recinzione delle aree naturali e a proteggere la proprietà privata*.
- Il quadro normativo deriva principalmente dal decreto n. 2012-1492 del 27 dicembre 2012 *relativo alla cintura verde e blu*, successivamente integrato dal decreto n. 2016-1071 del 3 agosto 2016 *relativo al piano di assetto territoriale, sviluppo sostenibile e parità territoriale*.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 371-1 a L. 371-6; artt. da R. 371-16 a R. 371-35.

Distribuzione delle competenze

A livello nazionale, lo **Stato** è competente ad adottare, con decreto del Consiglio di Stato, un documento quadro intitolato Linee guida nazionali per la conservazione e il ripristino delle continuità ecologiche, al cui sviluppo e monitoraggio contribuisce il Comitato nazionale per la biodiversità, come previsto dall'articolo L. 134-1 del Codice dell'ambiente. Ai sensi dell'articolo L. 371-2 del Codice dell'ambiente, questo documento comprende:

"a) Una presentazione delle scelte strategiche atte a contribuire alla conservazione e al ripristino delle continuità ecologiche;

b) Una guida metodologica che identifichi le questioni nazionali e transfrontaliere relative alla conservazione e al ripristino delle continuità ecologiche. Comprende una sezione relativa allo sviluppo del piano regionale di coerenza ecologica o del documento regionale che stabilisce gli orientamenti e le misure per la conservazione e il ripristino della biodiversità che lo sostituisce o lo sostituisce. »

Esercizio della competenza:

- Decreto n. 2019-1400 del 17 dicembre 2019 che adegua le linee guida nazionali per la conservazione e il ripristino delle continuità ecologiche

A livello regionale, lo SRADDET, di cui si è già detto, e la cui adozione è di competenza del **consiglio regionale**, definisce le questioni regionali in termini di conservazione e ripristino delle continuità ecologiche, in collaborazione con il comitato previsto al I e tenendo conto delle linee guida nazionali per la conservazione e il ripristino delle continuità ecologiche (Codice dell'ambiente, Art. L. 371-3).

5) Foreste di protezione

Definizione e campo di applicazione: Il Codice forestale, articolo L. 141-1, definisce le aree che possono essere classificate come foreste di protezione come segue:

"1° Boschi e foreste, la cui conservazione è riconosciuta come necessaria per mantenere il territorio sulle montagne e sui pendii, per difendersi dalle valanghe, dall'erosione e dall'invasione di acqua e sabbia;

2° Boschi e foreste situati nelle periferie di grandi aree urbane;

3° Boschi e foreste situati in aree dove il loro mantenimento è necessario sia per motivi ecologici che per il benessere della popolazione. »

La classificazione come foresta di protezione comporta l'applicazione di un regime speciale, che vieta in particolare qualsiasi cambiamento di destinazione d'uso o di uso del suolo che possa compromettere la conservazione o la protezione del rimboschimento.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge del 28 aprile 1922 *sulle foreste di protezione* ha istituito questa categoria al fine di assoggettare le aree classificate a un regime forestale speciale.
- La legge n. 76-629 del 10 luglio 1976 *sulla protezione della natura* definisce il regime giuridico per la protezione delle foreste.
- La legge n. 2005-157 del 23 febbraio 2005 *sullo sviluppo delle zone rurali* rende più flessibile il regime di protezione delle aree classificate, autorizzando lo svolgimento di attività di ricerca e di raccolta delle acque.
- La possibilità di effettuare scavi e lavori su aree boschive, e il conseguente allentamento del regime di tutela di cui beneficiano, sono stati successivamente accentuati dal decreto n. 2006-1230 del 2 ottobre 2006 e dal decreto n. 2018-254 del 6 aprile 2018.
- Il decreto n. 2023-1402 del 29 dicembre 2023 semplifica la procedura di disattivazione.

Disposizioni codificate: Codice forestale, artt. da L. 141-1 a L. 141-7; art. R. 141-1 a R. 141-42.

Distribuzione delle competenze

È responsabilità del **prefetto** far redigere un progetto di classificazione, attuato dal direttore dipartimentale dell'agricoltura e dall'Ufficio forestale nazionale (ONF). Questo progetto è oggetto di un'inchiesta pubblica, i comuni interessati devono essere consultati.

La classificazione è effettuata con **decreto del Consiglio di Stato**.

A partire dal decreto del 29 dicembre 2023, la decisione di declassificare il bene è di competenza del **ministro delle foreste** e può essere presa se soddisfa le seguenti tre condizioni (codice forestale, art. R. 141-9):

"1° Il suo unico scopo è il ritiro di determinati appezzamenti o parti di particelle dal perimetro del bosco di protezione;

2° Non comporta il cumulo dei ritiri di appezzamenti o parti di appezzamenti effettuati con decreto successivo all'ultimo decreto che fissa o modifica tale perimetro eccede il 2% della superficie classificata ai sensi del presente decreto, entro il limite di 100 ettari complessivi;

3° Non compromette le questioni che hanno motivato la classificazione. »

6) Protezione degli habitat delle specie, dei biotopi e delle aree prioritarie per la biodiversità

Definizione e campo di applicazione dell'oggetto: Ai sensi dell'articolo R. 411-15 I del Codice dell'ambiente, la nozione di biotopo è definita come "l'habitat necessario per l'alimentazione, la riproduzione, il riposo o la sopravvivenza di esemplari di una specie" che figura in uno degli elenchi di specie protette previsti dall'articolo L. 411-1 del Codice dell'ambiente. I decreti sui biotopi sono quindi uno strumento di protezione complementare ai decreti sulla protezione delle specie, e possono intervenire solo per questo stesso scopo, e non per proteggere l'ambiente naturale in sé. Le aree che possono essere oggetto di un decreto sui biotopi sono definite all'art. R. 411-15 del Codice dell'Ambiente come segue:

"1° Stagni, paludi, paludi, siepi, boschetti, brughiere, dune, prati, barriere coralline, mangrovie o qualsiasi altra formazione naturale, poco sfruttata dall'uomo;

2° Edifici, strutture, miniere e cave alle condizioni definite di seguito, o qualsiasi altro sito costruito o artificiale, ad eccezione delle abitazioni e degli edifici per uso professionale. »

Le aree prioritarie per la biodiversità sono state create più di recente e sono destinate a essere uno strumento complementare di ultima istanza. Rientranti nella giurisdizione del prefetto, sono destinati ad essere creati quando l'evoluzione degli habitat di una specie protetta è "tale da compromettere il mantenimento di una popolazione di questa specie in uno stato di conservazione soddisfacente" (Codice dell'ambiente, art. L. 411-2 II).

Le misure di protezione degli habitat naturali della fauna e della flora selvatiche sono uno strumento per proteggere direttamente gli habitat stessi, senza alcun riferimento al concetto di specie protette⁷⁷.

Principali testi legislativi e regolamentari:

- Il decreto n. 77-1295 del 25 novembre 1977 ha istituito l'ordinanza di protezione dei biotopi.
- La direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 (direttiva Habitat), stabilisce l'obbligo per gli Stati di garantire la protezione degli habitat naturali della flora e della fauna selvatiche.
- La legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 sull'impegno nazionale per l'ambiente vieta la distruzione, l'alterazione o il degrado degli habitat naturali quando un particolare interesse scientifico o le esigenze di conservazione del patrimonio naturale ne giustificano la conservazione, pur facendo riferimento a un decreto per la determinazione delle condizioni in base alle quali doveva essere stabilito l'elenco esaustivo degli habitat naturali.
- Il decreto n. 2015-1287 del 28 dicembre 2015 sulla protezione dei siti di interesse ecologico e il decreto n. 2018-1180 del 19 dicembre 2018 sulla protezione dei biotopi e degli habitat naturali hanno ampliato l'ambito di applicazione dei decreti sui biotopi.
- La legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 *per la riconquista della biodiversità* ha creato aree prioritarie per la biodiversità.

⁷⁷ S. Jolivet, "Ambiente e risorse naturali. Protezione dei biotopi, degli habitat delle specie e degli habitat naturali", *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3810, aggiornato a gennaio 2025.

- Il decreto n. 2018-1180 del 19 dicembre 2018 ha istituito misure per la protezione degli habitat naturali.

Disposizioni consolidate:

- *Decreti del biotopo:*

Codice dell'Ambiente, art. L. 411-1; Arte. da R. 411-15 a R. 411-17.

- *Settori prioritari per la biodiversità:*

Codice dell'Ambiente, art. L. 411-2 II; Arte. da R. 411-17-3 a R. 411-17-6.

- *Misure per proteggere gli habitat naturali:*

Codice dell'Ambiente, art. L. 411-1 3°; Arte. da R. 411-17-7 a R. 411-17-8.

Distribuzione delle competenze

a) Decreti sui biotopi

La competenza per l'emissione di ordinanze di protezione dei biotopi spetta **allo Stato**. Tuttavia, la giurisdizione varia a seconda dell'ambito di applicazione dell'ordinanza. Mentre il **ministro responsabile della protezione della natura** è competente a farlo quando l'ordine di protezione copre l'intero territorio nazionale e senza limiti di tempo, la competenza spetta esclusivamente al **prefetto del dipartimento** quando l'ordine è limitato a una parte del territorio nazionale e prevede un limite temporale (codice dell'ambiente, artt. R. 411-15).

b) Settori prioritari per la biodiversità

La delimitazione delle aree prioritarie per la biodiversità è di competenza del **prefetto**, sentiti la commissione dipartimentale per la natura, il paesaggio e i siti, il consiglio scientifico regionale per il patrimonio naturale, la camera dipartimentale dell'agricoltura e, quando tali aree comprendono aree di competenza del ministero della Difesa, il comandante della zona territoriale competente (codice dell'ambiente, art. R. 411-17-3).

c) Misure per la protezione degli habitat naturali

Il ministro responsabile della compilazione dell'elenco degli habitat naturali che possono essere oggetto di misure di protezione spetta al **ministro responsabile della protezione della natura**.

Esercizio delle competenze: decreto del 19 dicembre 2018 che istituisce l'elenco degli habitat naturali che possono essere oggetto di un decreto prefettizio per la protezione degli habitat naturali nella Francia metropolitana; NOR: TREL1832217A.

Spetta poi al **prefetto del dipartimento** adottare tutte le misure atte a prevenire la distruzione, l'alterazione o il degrado degli habitat che figurano in questa lista, purché le misure di protezione da emanare riguardino aree territoriali (Codice dell'Ambiente, Art. R. 411-17-7 II).

7) Contratti e carte Natura 2000

Definizione e campo d'applicazione dell'oggetto: La rete dei siti Natura 2000 è stata istituita dalla direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat). La rete Natura 2000 comprende due tipi principali di aree: le zone di protezione speciale (ZPS), che contribuiscono alla protezione delle specie di uccelli selvatici protette ai sensi della direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (direttiva Uccelli), e le zone speciali di conservazione (ZSC), istituite dalla direttiva Habitat per garantire la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche. Il recepimento delle direttive «Uccelli» e «Habitat» per quanto riguarda la creazione

di zone ZPS e ZPS, è stato effettuato in ritardo in Francia. La creazione di un sito Natura 2000 si basa sulla predisposizione di un documento di obiettivi (DOCOB), che definisce le linee guida di gestione, le misure volte a conservare o ripristinare in uno stato favorevole al loro mantenimento a lungo termine gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche, le procedure per la loro attuazione e le disposizioni finanziarie di accompagnamento (Codice dell'ambiente, Art. L. 414-2).

La protezione dei siti Natura 2000 può essere conseguita attraverso varie misure regolamentari o legislative previste in questa sezione, o attraverso mezzi contrattuali (contratti e carte Natura 2000), che saranno qui particolarmente enfatizzati.

Principali testi legislativi e regolamentari

- L'ordinanza n. 2001-321 dell'11 aprile 2001 è il primo passo verso il recepimento della direttiva Habitat nel diritto francese.
- Il decreto n. 2001-1216 del 20 dicembre 2001 *relativo alla gestione dei siti Natura 2000 e recante modifica del codice rurale* ha definito il regime giuridico dei siti Natura 2000, mentre il decreto n. 2003-768 del 1° agosto 2003 ha trasferito tali disposizioni regolamentari dal codice rurale al codice ambientale. Le disposizioni normative relative ai siti Natura 2000 sono state infine modificate dal decreto n. 2022-1757 del 30 dicembre 2022 *recante decentramento della gestione dei siti Natura 2000 esclusivamente terrestri e recante modifica di alcune disposizioni relative a Natura 2000*.
- La legge n. 2005-157 del 23 febbraio 2005 *sullo sviluppo delle zone rurali* ha rafforzato principalmente il ruolo delle autorità locali e delle parti interessate nel processo di elaborazione del documento degli obiettivi per i siti Natura 2000.
- La legge n. 2022-217 del 21 febbraio 2022, nota come legge "3DS", ha trasferito alla regione la gestione dei siti Natura 2000 esclusivamente terrestri, mentre quella degli altri siti rimane sotto la giurisdizione dello Stato.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 414-1 a L. 414-7; da R. 414-1 a R. 414-29.

Distribuzione delle competenze

a) Designazione dei siti Natura 2000

Il progetto per la designazione dei siti Natura 2000 è di competenza **del rappresentante dello Stato (Codice dell' Ambiente, Art. R. 414-3)**. Il progetto perimetrale deve essere sottoposto a consultazione ai comuni e agli EPCI interessati, l'autorità amministrativa può discostarsi dai pareri motivati emessi al termine di tale consultazione solo con una decisione motivata (Codice dell'ambiente, art. L. 414-1 III).

Spetta al Ministro dell '**Ambiente** proporre una ZSC per la costituzione della Rete Natura 2000, proposta che deve essere notificata alla Commissione Europea (Codice dell'Ambiente, Art. R. 414-4). Nel caso di una proposta di ZPS, il ministro dell'Ambiente emette un'ordinanza che designa l'area come sito Natura 2000, la sua decisione è notificata anche alla Commissione (codice dell'ambiente, art. R. 414-5).

b) Preparazione del documento degli obiettivi per i siti Natura 2000

Per quanto riguarda i siti Natura 2000 *che si trovano esclusivamente sulla terraferma*, la creazione del comitato di indirizzo incaricato di redigere il documento degli obiettivi è di competenza del **presidente della giunta regionale** dal 2022 (Codice dell'Ambiente, art. R. 414-8). Per gli altri siti, la competenza spetta al **rappresentante dello Stato**. In ciascuno di questi casi, il documento degli obiettivi redatto dal comitato è sottoposto all'approvazione dell'autorità amministrativa che, se ritiene che il documento non consenta di raggiungere gli obiettivi che hanno portato alla creazione del sito, può richiederne la modifica (Codice dell'ambiente, art. R. 414-8-3).

c) Gestione dei siti Natura 2000

Arte. L. 414-3-I del Codice dell'Ambiente prevede che per l'applicazione del documento degli obiettivi, i titolari di diritti reali e personali relativi ai terreni inclusi nel sito, nonché i professionisti e gli utenti delle aree marine situate nel sito, possono stipulare contratti con l'autorità amministrativa, noti come "contratti Natura 2000", che includono una serie di impegni in conformità con le linee guida e le misure definite dal documento degli obiettivi. Tali contratti definiscono anche la natura e le condizioni dell'aiuto pubblico e i servizi che il beneficiario deve fornire in cambio. In caso di mancato rispetto degli impegni assunti, l'aiuto pubblico è rimborsato secondo i termini e le condizioni previste dal decreto.

Nel caso di siti Natura 2000 esclusivamente terrestri, il presidente del **consiglio regionale ha competenza esclusiva per la conclusione di tali contratti.**

Arte. L. 414-3-II del Codice dell'Ambiente prevede che i titolari di diritti reali e personali relativi ai terreni inclusi nel sito, nonché i professionisti e gli utenti delle aree ubicate nel sito, possano aderire a una carta Natura 2000, che include un insieme di impegni definiti dal documento degli obiettivi e per i quali il documento degli obiettivi non prevede alcuna disposizione finanziaria di accompagnamento. Spetta all'autorità amministrativa garantire il rispetto degli impegni assunti ai sensi della presente carta (Codice dell'ambiente, art. R. 414-12-1).

8) Aree tutelate da norme urbanistiche⁷⁸

a) Aree boschive

Definizione e ambito di applicazione dell'oggetto: Le aree boschive classificate sono uno strumento del piano urbanistico locale (PLU), che consente di classificare "boschi, foreste, parchi da conservare, proteggere o creare, indipendentemente dal fatto che rientrino o meno nel regime forestale, chiusi o meno, contigui o meno ad abitazioni" (Codice dell'Urbanistica, Art. L. 113-1). In questo modo possono essere classificate sia le aree urbane che quelle forestali. La classificazione come aree boschive ha l'effetto di vietare qualsiasi cambiamento di destinazione d'uso o qualsiasi modalità di destinazione del suolo che possa compromettere la conservazione, la protezione o la creazione di rimboschimenti (Codice dell'urbanistica, art. L. 113-2). Nel caso di aree boschive boschive, la classificazione comporta il divieto di disboscamento.

Principali testi legislativi e regolamentari

- Legge n. 76-1285 del 31 dicembre 1976 *sulla riforma dell'urbanistica.*
- Legge n. 83-8 del 7 gennaio 1983 *sulla ripartizione delle competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e Stato* ("Legge differita").
- Legge n. 83-663 del 22 luglio 1983 che integra la legge n. 83-8 del 7 gennaio 1983 *sulla ripartizione delle competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e Stato.*
- Legge n. 93-24 dell'8 gennaio 1993 *sulla protezione e la valorizzazione dei paesaggi e recante modifica di alcune disposizioni legislative in materia di inchieste pubbliche.*
- Legge n. 2014-1170 del 13 ottobre 2014 *sul futuro dell'agricoltura, dell'alimentazione e della silvicoltura*

Disposizioni codificate: Codice urbanistico, artt. da L.113-1 a L. 113-7 e artt. L. 121-27; art. R. 113-1 a R. 113-14.

Distribuzione delle competenze

La classificazione come aree boschive, in quanto costituisce uno strumento del PLU, rientra nella competenza del **comune** o **dell'EPCI** competente ad adottare il presente documento. **I comuni costieri** sono tenuti a classificare come aree boschive i parchi e le aree boschive esistenti più significativi del

⁷⁸ V. Chiu, "Protezione delle aree naturali. Aree protette, aree naturali sensibili e aree periurbane", *JurisClassseur Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 1173, marzo 2024.

comune o gruppo di comuni, sentito il commissariato dipartimentale per la natura, il paesaggio e i siti (codice urbanistico, art. L. 121-27).

Il permesso di costruire su una parte del terreno vincolato può essere rilasciato solo con decreto, e quindi rientra nella competenza esclusiva dello **Stato** (Codice urbanistico, art. L. 113-3 2°). Al fine di incentivare l'acquisizione di immobili vincolati da parte di enti pubblici, il Codice urbanistico prevede che lo Stato, i dipartimenti, i comuni o gli enti pubblici incaricati di realizzare operazioni di pianificazione urbana possano offrire, a titolo di compensazione, terreni edificabili ai proprietari che accettano di cedere loro gratuitamente terreni classificati (art. L. 113-2 1°).

b) Aree naturali sensibili

Definizione e ambito di applicazione: La legge non definisce le aree naturali sensibili, ma si limita a definire gli obiettivi inerenti a tale politica, vale a dire "essere intesa a preservare la qualità dei siti, dei paesaggi, degli ambienti naturali e dei campi naturali di espansione delle inondazioni e a garantire la protezione degli habitat naturali" (Codice dell'urbanistica, art. L. 113-8). Come è stato notato, "il legislatore ha voluto lasciare ai dipartimenti la libertà di valutare le aree che rientrano"⁷⁹ in questo concetto. Una definizione isolata di questo concetto si trova nella giurisprudenza: "le aree che si intende proteggere devono essere costituite da aree il cui carattere naturale è minacciato e reso vulnerabile, attualmente o potenzialmente, sia a causa della pressione urbana o dello sviluppo di attività economiche o ricreative, sia a causa di un interesse particolare in termini di qualità del sito o di caratteristiche di specie animali o vegetali che ci sono. (TA Besançon, 31 dicembre 1992, n. 920221, *SAFER de Franche Comté c. Prefetto del Doubs*". L' opuscolo sulle aree naturali sensibili, adottato dall'Assemblea dei dipartimenti francesi nel 2015, che non ha alcun valore normativo, definisce questa nozione attraverso una serie di criteri:

- presentare un forte interesse o una funzione biologica e/o paesaggistica;
- essere fragile e/o minacciato e quindi da preservare;
- essere sottoposto a misure di protezione e gestione;
- essere luoghi di scoperta delle risorse naturali

La Carta delle Aree Naturali Sensibili, adottata dall'Assemblea dei Dipartimenti francesi nel 2006, presenta l'ENS come un "elemento importante della politica di pianificazione regionale e di sviluppo sostenibile del Dipartimento".⁸⁰

Principali testi legislativi e regolamentari:

- La legge n. 85-729 del 18 luglio 1985 *sulla definizione e l'attuazione dei principi di sviluppo* ha sostituito le aree sensibili, che erano essenzialmente di competenza dello Stato, con lo strumento delle aree naturali sensibili (ENS), la cui competenza appartiene al dipartimento. Questa legge è stata successivamente modificata da varie leggi, che non modificano sostanzialmente il regime delle aree naturali sensibili. Tra queste, la legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 *sul rafforzamento della protezione dell'ambiente*, la legge n. 2000-1208 del 13 dicembre 2000 *sulla solidarietà e il rinnovamento urbano*, la legge dell'8 agosto 2016 *sul recupero della biodiversità e la legge n. 2021-1104 del 22 agosto 2021 sulla lotta contro la regolamentazione del clima e il rafforzamento della resilienza ai suoi effetti* (nota come "Legge sul clima e la resilienza").

Disposizioni codificate: Codice Urbanistico, artt. da L. 113-8 a L. 113-14 e da L.215-1 a L. 215-24; Art. R. 113-15 a R. 113-18;

⁷⁹ V. Chiu, *art. cit.* §146.

⁸⁰ J.-M. Février, "Aree naturali sensibili", *JurisClasseur Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 3550, novembre 2024.

Distribuzione delle competenze

α) Diritto di prelazione

L'attuazione della politica ENS si riflette in primo luogo nell'attribuzione al **dipartimento** di un **diritto di prelazione** all'interno di questi spazi, come definito nell'art. L. 215-1 del Codice dell'urbanistica. L'esercizio di tale diritto è tuttavia subordinato al principio secondo cui i terreni acquisiti con questa procedura devono essere edificati in modo da essere aperti al pubblico, "salvo casi eccezionali giustificati dalla fragilità dell'ambiente naturale" (Codice dell'Urbanistica, artt. L. 215-21). Inoltre, l'attuazione di questo diritto non si basa su una delimitazione preventiva; dall'altro, la politica ENS deve essere compatibile con i vari documenti urbanistici (Codice Urbanistico, Art. L. 113-9). Se la zona di prelazione interessa il territorio di un **comune** con un piano regolatore locale (PLU), la creazione di questa zona può avvenire solo con l'accordo del comune.

β) Finanziamento della politica di protezione

Il Codice dell'urbanistica, articolo L. 113-10, prevede che "al fine di attuare la politica prevista dall'articolo L. 113-8, il **dipartimento** può istituire una quota dipartimentale dell'imposta di sviluppo destinata a finanziare aree naturali sensibili, alle condizioni definite nell'articolo L. 331-3".

c) **Aree agricole e naturali periurbane**

Definizione e ambito di applicazione: Oltre alle aree naturali sensibili, anche le aree agricole e naturali periurbane non sono definite dalla legge e sono anch'esse di competenza del dipartimento. Si tratta di una politica che, come la precedente, ha una finalità essenzialmente fondiaria, corrispondente alla lotta contro l'urbanizzazione delle aree agricole e naturali.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2005-157 del 23 febbraio 2005 *sullo sviluppo delle zone rurali* ha definito il regime giuridico per la politica di protezione e valorizzazione delle aree agricole e naturali periurbane, rientrando nella competenza del dipartimento e dell'EPCI competenti per l'adozione del regime di coerenza territoriale.

Disposizioni codificate: Codice dell'Urbanistica, artt. da L. 113-15 a L. 113-28; Art. R. 113-19 a R. 113-29.

Distribuzione delle competenze

α) Delimitazione di un perimetro di intervento

La competenza per l'attuazione della politica di tutela delle aree agricole e naturali periurbane spetta contemporaneamente al **dipartimento** e all '**EPCI** competente per l'adozione del regime di coerenza territoriale (artt. L. 113-15). L'attuazione di questa politica richiede la definizione di un perimetro di intervento, approvato con delibera del consiglio di dipartimento. Il perimetro deve essere compatibile con lo schema di coerenza territoriale (artt. L. 113-18), e non può comprendere un'area urbana o da urbanizzare delimitata dal piano regolatore locale, né un settore edilizio delimitato da una mappa comunale, nonché eventuali terreni compresi nelle zone di cui all'art. L. 113-17 del Codice dell'Urbanistica. I terreni compresi nel perimetro di protezione non possono essere compresi in un'area urbana o in un'area da urbanizzare (Codice Urbanistico, Art. L. 113-20).

β) Sviluppo di un programma d'azione

Ai sensi dell'articolo L. 113-21 del codice dell'urbanistica, il **dipartimento** o **l'ente pubblico competente** elabora, d'intesa con il comune o i comuni o gli enti pubblici per la cooperazione intercomunale, un programma d'azione che specifichi gli sviluppi e gli orientamenti di gestione volti a

promuovere lo sfruttamento agricolo, la gestione forestale, la conservazione e la valorizzazione delle aree naturali e dei paesaggi all'interno del perimetro di intervento.

γ) Acquisizione di beni compresi nel perimetro

Il Codice dell'Urbanistica, art. L. 113-24, prevede che nell'ambito di un perimetro di intervento, i terreni possano essere acquisiti dall' **assessorato** o, con il suo consenso, da un altro ente locale o da un ente pubblico per la cooperazione intercomunale, in via amichevole o mediante espropriaione.

9) Inventario dei beni naturali

Definizione e ambito di applicazione della materia: L'inventario del patrimonio naturale corrisponde allo strumento designato fino al 2016 come aree di interesse ecologico, faunistico e floristico (ZNIEFF). L'inventario del patrimonio naturale è definito all'articolo L. 411-1 A del Codice dell'Ambiente, come "l'inventario delle ricchezze ecologiche, faunistiche, floreali, geologiche, pedologiche, mineralogiche e paleontologiche", la cui progettazione, animazione e valutazione sono di competenza dello Stato. L'inventario del patrimonio naturale non ha ambito normativo; Tuttavia, è "uno degli elementi principali della politica di conservazione della natura e deve essere consultato nel contesto dei progetti di pianificazione dell'uso del territorio⁸¹". L'inventario del patrimonio naturale contribuisce in particolare allo sviluppo della rete verde e blu dello SRADDET.

Principali testi legislativi e regolamentari:

- La legge n. 2016-1070 dell'8 agosto 2016 *per la riconquista della biodiversità* ha definito il regime giuridico per l'inventario del patrimonio naturale.
- Il quadro normativo deriva dal decreto n. 2016-1619 del 29 novembre 2016 *relativo ai termini e alle condizioni per il contributo obbligatorio all'inventario del patrimonio naturale e recante modifica del codice dell'ambiente*, integrato dal decreto n. 2022-939 del 27 giugno 2022 *che specifica i termini e le condizioni per il contributo obbligatorio all'inventario del patrimonio naturale* e dal decreto n. 2025-804 dell'11 agosto 2025 *contenente varie disposizioni per la semplificazione del diritto ambientale*.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, articolo L. 411-1 A; articoli da D. 411-21-1 a R. 411-21-4.

Distribuzione delle competenze

a) Realizzazione dell'inventario del patrimonio naturale

Lo Stato è responsabile dell'esecuzione dell'inventario del patrimonio **naturale** (Codice dell'ambiente, art. 411-1 A I).

b) Esecuzione di inventari locali

Oltre all'inventario del patrimonio naturale, che è di competenza dello Stato, **gli enti locali** hanno competenza facoltativa per l'esecuzione di inventari o atlanti locali o territoriali della biodiversità (Codice dell'ambiente, art. L. 411-1 A II).

L'inventario del patrimonio naturale, così come gli inventari locali, sono effettuati sotto la responsabilità scientifica del Museo Nazionale di Storia Naturale, che ne assicura la convalida e partecipa alla loro diffusione (Codice dell'Ambiente, Art. L. 411-1 A IV).

⁸¹ V. Chiu, *art.*, cit §106.

III/ Gestione delle risorse naturali

A) Pianificazione della gestione delle acque

1) Master plan per lo sviluppo e la gestione delle acque (SDAGE)

Definizione e ambito di applicazione della materia: Lo SDAGE ha lo scopo di pianificare la gestione delle risorse idriche alla scala di ciascun bacino idrografico, al fine di soddisfare una gestione equilibrata e sostenibile delle risorse idriche, come previsto dall'art. L. 211-1 del Codice dell'Ambiente. Art. L. 212-1 dello stesso Codice prevede che gli obiettivi di qualità e quantità dell'acqua fissati dallo SDAGE corrispondano a:

"1° Per le acque superficiali, ad eccezione dei corpi idrici artificiali o dei corpi idrici fortemente modificati dalle attività umane, in buono stato ecologico e chimico;

2° per corpi idrici superficiali artificiali o altamente modificati da attività umane, con un buon potenziale ecologico e un buono stato chimico;

3° per i corpi idrici sotterranei, un buono stato chimico e un equilibrio tra l'estrazione e la capacità di rinnovamento di ciascuno di essi;

4° La prevenzione del deterioramento della qualità dell'acqua".

Tutte le decisioni amministrative prese nel campo dell'acqua devono essere compatibili con lo SDAGE (Codice dell'ambiente, art. L. 212-1 XI).⁸²

Principali testi legislativi

- La legge n. 92-3 del 3 gennaio 1992 *sull'acqua* istituisce lo SDAGE.
- La legge n. 2004-338 del 21 aprile 2004 di recepimento della direttiva 2000/60/CEE (nota come direttiva quadro sulle acque) ha integrato le disposizioni emanate nel 1992 al fine di adeguarle al quadro europeo.
- La legge del 30 dicembre 2006 (LEMA)
- Le due leggi Grenelle + leggi successive
- Legge n. 2022-217 del 21 febbraio 2022 (composizione dei comitati di bacino).

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 212-1 a L. 212-2-3; artt. da R. 212-1 a R. 212-25

Distribuzione delle competenze

(a) Delimitazione dei bacini idrografici

Spetta **al ministro dell'Ambiente** delimitare i bacini o i gruppi di bacini (codice dell'ambiente, art. R. 212-1). L'articolo R. 212-2 del codice dell'ambiente prevede che, quando un bacino o un gruppo di bacini si estende oltre i confini nel territorio di uno Stato membro della Comunità europea, il **prefetto coordinatore del bacino** è incaricato, sotto l'autorità del Ministro degli Affari esteri, di coordinarsi con le autorità competenti di tale Stato ai fini della delimitazione del bacino o del raggruppamento di bacini internazionali e dello sviluppo di un misure che tengono conto del bacino o del gruppo di bacini nel suo insieme.

Esercizio della competenza:

Decreto del 16 maggio 2005 relativo alla delimitazione di bacini o gruppi di bacini ai fini dell'elaborazione e dell'aggiornamento dei piani regolatori per lo sviluppo e la gestione delle acque

⁸² P. Boyer e F. Denier-Pasquier, "Planifications aquatiques. SDAGE. SAGE", *Giurista Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 2930, dicembre 2024.

b) Adozione e attuazione del regime

Spetta al **comitato di bacino** adottare il piano regolatore (Codice dell'ambiente, R. 212-7). La composizione del comitato di bacino è determinata dall'art. L. 213-8 del Codice dell'Ambiente; In particolare, esso comprende, per il 40%, un primo collegio composto da un deputato e da un senatore e, per ciascuno di essi, da un supplente con la stessa qualità di deputato o senatore, da rappresentanti dei consigli dipartimentali e regionali e, per la maggioranza, da rappresentanti dei comuni o dei gruppi di enti locali competenti in materia di acque.

Per l'attuazione del SDAGE, l'articolo L. 212-2-1 del Codice dell'ambiente prevede che l'autorità amministrativa stabilisca e aggiorni periodicamente per ciascun bacino o gruppo di bacini un programma pluriennale di misure che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi e delle disposizioni del piano generale per lo sviluppo e la gestione delle acque.

L'attuazione del SDAGE è di competenza **dell'agenzia idrica** istituita a livello di ciascun bacino idrografico (vedi introduzione), come previsto dall'articolo L. 213-8-1 del Codice dell'Ambiente.

c) Autorità di approvazione

Spetta al **prefetto coordinatore del bacino** approvare lo SDAGE adottato dal comitato di bacino (Codice dell'ambiente, art. L. 211-2 III).

Esercizio della competenza:

Decreto del 21 marzo 2022 che approva il piano generale per lo sviluppo e la gestione delle acque del bacino Rodano-Mediterraneo e adotta il relativo programma pluriennale di misure. NOR: TREL2204624A

2) Piano di sviluppo e gestione delle acque (SAGE)

Definizione e ambito di applicazione: Il SAGE persegue gli stessi obiettivi del masterplan presentato nella sezione precedente. Si tratta di un regime destinato ad essere applicato a livello locale; più specificamente, il SAGE è istituito per un sottobacino, per un gruppo di sottobacini corrispondenti ad un'unità idrografica coerente o per un sistema acquifero (Codice dell'Ambiente, Art. L. 212-3). Il SAGE deve essere compatibile con il SDAGE.

Il SAGE comprende un piano di sviluppo e gestione sostenibile, un regolamento e documenti cartografici (Codice dell'Ambiente, Art. L. 212-15). Sebbene lo scopo del piano di gestione sia quello di individuare aree di particolare interesse dal punto di vista della gestione delle acque, il regolamento può:

1° Definire le priorità per l'uso delle risorse idriche e la distribuzione dei volumi complessivi di estrazione per uso;

2° Definire le misure necessarie per il ripristino e la conservazione della qualità delle acque e degli ambienti acquatici, in funzione dei diversi usi dell'acqua;

3° Indicare, tra le opere idrauliche ad acqua fluente comprese nell'inventario di cui al 2° di I, quelle che sono soggette, salvo motivi di interesse generale, all'obbligo di regolare apertura delle paratoie al fine di migliorare il trasporto naturale dei sedimenti e garantire la continuità ecologica. »⁸³

Principali testi legislativi

- La legge n. 92-3 del 3 gennaio 1992 *sull'acqua* istituisce il SAGE.

⁸³ P. Boyer e F. Denier-Pasquier, "Planifications aquatiques. SDAGE. SAGE", *Giurista Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, Fasc. 2930, dicembre 2024.

- Il decreto n. 2024-1098 del 2 dicembre 2024 *sui piani di sviluppo e gestione delle acque* ha istituito, in particolare, una procedura per la revisione parziale del SAGE e ha modificato alcune norme relative alla procedura di redazione e alla composizione della commissione locale per l'acqua.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 212-3 a L. 212-11; artt. da R. 212-26 a R. 212-49.

Distribuzione delle competenze

a) Delimitazione dei sottobacini

L'articolo R. 212-27 del codice dell'ambiente prevede che, qualora il piano generale per lo sviluppo e la gestione delle acque non abbia previsto il piano di sviluppo e gestione né ne abbia definito il perimetro, il progetto di perimetro del piano è elaborato dal **prefetto del dipartimento**, se necessario su **proposta degli enti locali interessati**⁸⁴.

b) Elaborazione dello schema

La procedura per la redazione del piano di sviluppo e gestione delle acque è condotta dal **presidente della commissione locale per le acque** (Codice dell'Ambiente, artt. R. 212-35). Nell'ambito dell'elaborazione del piano, la commissione locale per l'acqua sottopone il progetto di piano al parere dei consigli regionali, dei consigli dipartimentali, delle camere consolari, dei comuni, dei loro gruppi competenti e, se esistenti, degli stabilimenti pubblici per lo sviluppo e la gestione delle acque, dell'istituzione del bacino territoriale pubblico e dell'associazione paritetica per lo sviluppo e la gestione del parco naturale regionale, nonché del comitato di bacino e del comitato di gestione di pesci migratori interessati.

La commissione locale per l'acqua è composta da tre collegi: il collegio degli enti locali, il collegio degli utenti e il collegio dei rappresentanti dello Stato, i cui dettagli sono stabiliti all'art. R. 212-30 del Codice dell'Ambiente. Il collegio degli enti locali rappresenta almeno la metà dei membri della commissione. Sono nominati con decreto prefettizio (Codice dell'Ambiente, Art. R. 212-29).

L'attuazione del SAGE è di competenza dell'agenzia idrica istituita a livello di ciascun bacino idrografico (vedi introduzione), come previsto dall'articolo L. 213-8-1 del Codice dell'Ambiente.

c) Autorità di approvazione

Il **prefetto** ha il potere di modificare il progetto di piano adottato dalla commissione, che dispone quindi di un termine di due mesi per esprimere il proprio parere (Codice dell'Ambiente, artt. R. 212-41). Il SAGE è approvato con decreto prefettizio.

B) Tutela e gestione delle risorse idriche

1) Strutture di coordinamento per la gestione delle acque

Definizione e campo di applicazione: Al fine di garantire il coordinamento e la cooperazione delle autorità locali nel campo della gestione delle acque, il legislatore ha incoraggiato la creazione di sindacati misti formati a livello dei diversi bacini idrografici. È probabile che questi sindacati misti assumano la forma di un ente pubblico di bacino territoriale (EPTB) o di un ente pubblico per lo sviluppo e la gestione delle acque (EPAGE).

L'EPTB è definito come un insieme di autorità locali costituite con l'obiettivo di facilitare, a livello di bacino o di gruppo di sottobacini, la prevenzione delle inondazioni e la difesa dal mare, la gestione delle

⁸⁴ La mappa del SAGE compreso nel bacino del Rodano-Mediterraneo è consultabile al seguente indirizzo: https://www.gesteau.fr/sage/map/bassin/FR000006?order=field_sage_etat_avancement&sort=asc

risorse idriche, nonché la conservazione, la gestione e il ripristino della biodiversità degli ecosistemi acquatici e delle zone umide e di contribuire, se necessario, l'elaborazione e il monitoraggio del piano di sviluppo e gestione delle risorse idriche. (Codice dell'Ambiente, Art. L. 213-12 I).

L'EPAGE è definito come un insieme di enti locali costituiti a livello di bacino idrografico di un fiume costiero soggetto a piene ricorrenti o di un sottobacino idrografico di un grande fiume al fine di garantire, a tale livello, la prevenzione delle alluvioni e delle sommersioni nonché la gestione dei corsi d'acqua non statali (Codice dell'Ambiente, Art. L. 213-12 II).

Le EPTB e le EPAGE sono quindi destinate ad esercitare tutte le competenze trasferite dagli enti locali che ne fanno parte, nei limiti dell'ambito di applicazione definito dalla legge.

Principali testi legislativi

- La legge n. 2003-699 del 30 luglio 2003 *sulla prevenzione dei rischi tecnologici e naturali e la prevenzione dei danni* ha creato la categoria delle EPTB.
- La legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 *sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle metropoli* ha richiesto l'istituzione di EPTB sotto forma di sindacati misti. Questa legge ha anche creato la categoria EPAGE. Tali disposizioni sono state successivamente modificate più volte, in particolare dalla legge dell'8 agosto 2016 per la riconquista della biodiversità e dalla legge 3DS del 21 febbraio 2022.
- Il decreto n. 2005-115 del 7 febbraio 2005 ha stabilito il quadro normativo per le EPTB. Questo è stato poi modificato dal decreto n. 2015-1038 del 20 agosto 2015 *relativo agli stabilimenti pubblici di bacino territoriale e agli stabilimenti pubblici di sviluppo e gestione delle acque*, e successivamente dal decreto n. 2019-926 del 2 settembre 2019.

Disposizioni codificate: Codice dell'Ambiente, artt. da L. 213-12 a L. 213-12-1; Art. R. 213-49.

Distribuzione delle competenze

L'iniziativa per la creazione di un EPTB o di un EPAGE è di competenza degli **enti locali**, sentiti il comitato di bacino e, se del caso, le commissioni idriche locali e il **prefetto coordinatore di bacino**, secondo le medesime procedure di consultazione (Codice dell'Ambiente, art. L. 213-12 IV).

Spetta al **prefetto coordinatore di bacino** determinare l'ambito di intervento dell'EPTB e dell'EPAGE, secondo le modalità previste dagli artt. R. 213-49 del Codice dell'Ambiente.

2) Approvvigionamento di acqua potabile e servizi igienico-sanitari

Definizione e ambito di applicazione: Il servizio pubblico di acqua potabile è definito dall'articolo L. 2224-7 del Codice generale degli enti locali (CGCT) come "qualsiasi servizio che garantisca in tutto o in parte la produzione, il trasporto, lo stoccaggio e la distribuzione di acqua destinata al consumo umano". Il servizio pubblico di depurazione delle acque reflue è definito con riferimento alle missioni di cui all'art. L. 2224-8 CGCT, che comprende in particolare il "controllo degli allacciamenti alla rete pubblica di raccolta, la raccolta, il trasporto e la depurazione delle acque reflue, nonché lo smaltimento dei fanghi prodotti". Questi due servizi costituiscono servizi pubblici industriali e commerciali (CGCT, art. L. 2224-11).

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 *sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica* trasferisce la competenza in materia di acqua potabile e servizi igienico-sanitari alle comunità dei comuni e alle comunità di agglomerazione.
- La legge n. 2018-702 del 3 agosto 2018 *sull'attuazione del trasferimento delle competenze in materia di acqua e servizi igienico-sanitari alle comunità dei comuni* ha consentito ai comuni

di rinviare, alle condizioni determinate dalla legge, il trasferimento obbligatorio delle competenze agli EPCI sopra menzionati.

- La legge n. 2025-327 dell'11 aprile 2025, *volta a rendere più flessibile la gestione delle competenze in materia di acqua e servizi igienico-sanitari*, ha abrogato nel 2015 il trasferimento obbligatorio di competenze in materia di acqua e servizi igienico-sanitari previsto dalla legge NOTRe.

Disposizioni consolidate: CGCT, artt. da L. 2224-7 a L. 2224-12-5; art. D. 2224-5-1 a R. 2224-22-6.

Distribuzione delle competenze

I **comuni** sono responsabili della distribuzione dell'acqua potabile e dei servizi igienico-sanitari (CGCT, art. L. 2224-7 e art. L. 2224-8). D'altra parte, la produzione, il trasporto e lo stoccaggio dell'acqua non sono competenze obbligatorie dei comuni (CGCT, art. L. 2224-7).

Tuttavia, se la competenza in materia di acqua e servizi igienico-sanitari è stata trasferita alla comunità di comuni cui appartiene il comune interessato, il trasferimento è definitivo. Al di fuori di questo caso, resta possibile un trasferimento di competenze alla comunità dei comuni su base facoltativa, in base all'art. L. 5211-17 CGCT.

3) Gestione delle acque piovane urbane (UPG)

Definizione e ambito di applicazione: La gestione delle acque piovane urbane è un servizio pubblico corrispondente alla "raccolta, trasporto, stoccaggio e trattamento delle acque piovane nelle aree urbane" (CGCT, art. L. 2226-1). Questo servizio pubblico è di natura amministrativa, assunto dal comune o dall'EPCI a cui il servizio è stato trasferito.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2014-1654 del 29 dicembre 2014 sul finanziamento per il 2015 ha istituito le disposizioni relative al servizio pubblico per la gestione delle acque piovane urbane all'interno della CGCT. Questi sono stati successivamente modificati dalla legge 3DS del 21 febbraio 2022, che ha inserito nel servizio di gestione delle acque meteoriche urbane il controllo del collegamento degli edifici alla rete pubblica urbana di raccolta delle acque piovane.
- Il decreto n. 2015-1039 del 20 agosto 2015 *sul servizio pubblico per la gestione delle acque piovane urbane* ha specificato il regime giuridico di questo servizio pubblico.
- La legge n. 2018-702 del 3 agosto 2018 *sull'attuazione del trasferimento delle competenze in materia di acqua e servizi igienico-sanitari alle comunità dei comuni* ha previsto il trasferimento della competenza in materia di acque piovane urbane alle aree metropolitane e alle comunità urbane, collegandola alla competenza in materia di servizi igienico-sanitari.

Disposizioni consolidate: CGCT, artt. da L. 2226-1 a L. 2226-2; art. R. 2226-1.

Distribuzione delle competenze

La competenza per la gestione delle acque piovane urbane spetta ai **comuni**. Tuttavia, la competenza è automaticamente trasferita alle comunità urbane (CGCT, art. L. 5215-20) e alle aree metropolitane (CGCT, art. L. 5217-2).

4) Gestione degli ambienti acquatici e prevenzione delle inondazioni (GEMAPI)

Definizione e campo di applicazione della materia: La competenza nella gestione degli ambienti acquatici e nella prevenzione delle inondazioni è definita con riferimento ad alcune missioni menzionate nell'articolo L. 211-7 del Codice dell'ambiente, vale a dire:

- Lo sviluppo di un bacino idrografico o di una frazione di un bacino idrografico;

- la manutenzione e lo sviluppo di un corso d'acqua, canale, lago o specchio idrico, compreso l'accesso a tale corso d'acqua, canale, lago o specchio d'acqua;
- Difesa dalle inondazioni e dal mare;
- La protezione e il ripristino dei siti, degli ecosistemi acquatici e delle zone umide, nonché dei boschi ripariali;

Principali testi legislativi

- La legge MAPTAM del 27 gennaio 2014 ha previsto la competenza dei comuni in materia di gestione degli ambienti acquatici e prevenzione delle alluvioni. Tuttavia, la stessa legge prevede il trasferimento obbligatorio di competenze agli EPCI con la propria tassazione.
- Legge n. 2017-1838 del 30 dicembre 2017 *sull'esercizio delle competenze degli enti locali in materia di gestione degli ambienti acquatici e prevenzione delle inondazioni*, prevedendo che i dipartimenti e le regioni possano continuare a svolgere determinate missioni relative a GEMAPI in accordo con gli EPCI competenti.
- Il decreto n. 2023-1074 del 21 novembre 2023 disciplina il trasferimento di competenze per la gestione delle dighe demaniali ai comuni e agli EPCI competenti in materia di GEMAPI.

Disposizioni codificate: Codice dell'Ambiente, Art. L. 211-7 I bis.

Distribuzione delle competenze

La competenza del GEMAPI è di competenza del **blocco comunale**. L'intervento di altri enti locali resta possibile, sia nell'ambito del supporto tecnico o finanziario (art. L. 3232-1-1 e L. 1111-10 CGCT, nel caso dei dipartimenti) previsto dalla legge, sia proseguendo nello svolgimento delle missioni precedentemente svolte, in accordo con l'EPCI ora competente, e nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 2017-1838 del 30 dicembre 2017.

5) Gestione dell'insufficienza delle risorse idriche

Definizione e portata della questione: il legislatore ha previsto vari strumenti per far fronte alla carenza di risorse idriche in cui si trovano ad affrontare, in via eccezionale o cronica, la carenza di risorse idriche. Art. L. 211-2 del codice dell'ambiente rinvia quindi a un decreto del Consiglio di Stato che stabilisce le norme generali per la conservazione della qualità e della distribuzione delle acque superficiali, sotterranee e marine entro i limiti delle acque territoriali, che hanno il compito in particolare di fissare le regole per la distribuzione delle acque, al fine di conciliare gli interessi delle diverse categorie di utenti. L'autorità di regolazione ha quindi previsto la possibilità per il prefetto di fissare delle zone di distribuzione idrica, definite come "aree con una non eccezionale inadeguatezza delle risorse in relazione ai bisogni", all'interno delle quali possono essere adottate misure per rimediare allo squilibrio tra la risorsa e i fabbisogni idrici.

D'altra parte, oltre alle regole generali di cui all'art. L. 211-2 del Codice dell'Ambiente, art. L. 211-3 del medesimo codice prevede che possano essere stabilite norme speciali con decreto del Consiglio di Stato, il cui scopo è in particolare quello di adottare misure per limitare o sospendere temporaneamente l'uso dell'acqua, al fine di far fronte a una minaccia o alle conseguenze di incidenti, siccità, inondazioni o rischi di penuria.⁸⁵

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 92-3 del 2 gennaio 1992 *sull'acqua prevedeva* la competenza del prefetto dipartimentale per affrontare una minaccia o le conseguenze di incidenti, siccità, inondazioni o rischi di penuria.

⁸⁵ F. Denier-Pasquier, "Gestione quantitativa dell'acqua", *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 2940, luglio 2024.

- Il decreto n. 94-354 del 29 aprile 1994 e il decreto n. 2003-869 dell'11 settembre 2003 hanno stabilito il regime giuridico per le aree di distribuzione dell'acqua.
- Le disposizioni relative alle zone di distribuzione idrica sono state successivamente modificate dal Decreto n. 2021-795 del 23 giugno 2021, che disciplina anche le misure da adottare in situazioni di crisi legate alla siccità.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 211-1 a L. 211-3; artt. da R. 211-66 a R. 211-74.

Distribuzione delle competenze

Spetta al **prefetto coordinatore del bacino** decidere le zone di distribuzione dell'acqua. Il presente decreto elenca i corpi idrici superficiali e sotterranei interessati e ne stabilisce la classificazione a livello dei comuni compresi in ciascuna delle zone di distribuzione delle acque. (Codice dell'Ambiente, artt. R. 211-71 e R. 211-72).

Il **prefetto del dipartimento** è competente per emettere un'ordinanza che limita temporaneamente l'uso dell'acqua, adottando misure generali o specifiche per affrontare una minaccia o le conseguenze di incidenti, siccità, inondazioni o rischio di carenza (Codice dell'ambiente, art. R. 211-66). Le misure devono essere proporzionate all'obiettivo perseguito. Le misure di restrizione sono adottate a livello di zone di allerta, delimitate dal prefetto del dipartimento, che è tenuto a informare il prefetto che coordina il bacino.

Spetta al **prefetto coordinatore del bacino** stabilire, mediante un ordine di orientamento per l'intero bacino, le linee guida relative alle condizioni di attivazione, alle misure di restrizione per uso, alla sottocategoria di utilizzo e al tipo di attività in base al livello di gravità, alle condizioni alle quali il prefetto può, in via eccezionale, su richiesta di un utente, adeguare le misure restrittive applicabili al suo uso e ai metodi di adozione delle decisioni restrittive. (Codice dell'Ambiente, Art. R. 211-69).

6) Protezione delle zone umide

Definizione e portata della materia: Il legislatore definisce il concetto di zona umida come segue: "si definisce zona umida un terreno, sfruttato o meno, che di solito è allagato o saturo di acqua dolce, salata o salmastra su base permanente o temporanea, o la cui vegetazione, quando esiste, è dominata da piante igrofile per almeno una parte dell'anno" (Codice dell'Ambiente, Art. L. 211-1). La definizione che prevale nel diritto interno è quindi diversa da quella data dalla Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, che definisce le zone umide come "zone di paludi, paludi, torbiere o acque naturali o artificiali, permanenti o temporanee, in cui le acque sono stagnanti, o correnti, dolci, salmastre o salate, compresi gli specchi d'acqua marina la cui profondità con la bassa marea non supera i sei metri".

Cercheremo qui di presentare gli strumenti specifici per la protezione delle zone umide come previsto dal diritto nazionale, fermo restando che anche molti dei meccanismi sopra menzionati, come le riserve naturali, i decreti sui biotopi o i parchi nazionali, possono contribuire a questo. In particolare, si tratta di interessarsi alle zone umide di particolare interesse ambientale, come previsto dall'art. L. 211-3 del Codice dell'Ambiente, e definite come zone umide il cui mantenimento o ripristino sia di interesse per la gestione integrata del bacino idrografico, o di particolare valore turistico, ecologico, paesaggistico o venatorio.

Principali testi legislativi

- La legge n. 92-3 del 3 gennaio 1992 *sull'acqua* ha stabilito la definizione di zone umide nel diritto interno.
- La legge n. 2005-157 del 23 febbraio 2005 *sullo sviluppo delle zone rurali* ha sancito la protezione delle zone umide nel diritto nazionale e ha previsto in particolare la possibilità di

delimitare le zone umide di particolare interesse ambientale, nonché le zone umide strategiche per la gestione delle acque.

- La legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 *sull'impegno nazionale per l'ambiente* ha incoraggiato l'attuazione di una politica per l'acquisizione di terreni nelle zone umide da parte delle agenzie idriche.
- Il decreto n. 2007-882 del 14 maggio 2007 ha definito il regime per le zone umide di particolare interesse ambientale. Queste disposizioni sono state successivamente modificate dall'ordinanza n. 2010-462 del 6 maggio 2010, che fa riferimento alla parte regolamentare del codice rurale e marittimo della pesca.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, art. L. 336-2; art. L. 211-1 a L. 211-3; art. R. 211-109. Codice della Pesca Rurale e Marittima, art. da R. 114-1 a R. 114-10.

Distribuzione delle competenze

a) Delimitazione delle zone umide di particolare interesse ambientale

La delimitazione di tali zone è competente per il **prefetto dipartimentale**, previa consultazione del consiglio dipartimentale per l'ambiente e la salute e i rischi tecnologici, della camera dipartimentale dell'agricoltura e, se del caso, della commissione locale per le acque. La Commissione dipartimentale per la natura, il paesaggio e i siti e gli enti locali interessati, nonché i gruppi di proprietari e operatori, le associazioni autorizzate per la protezione della natura, le federazioni di pescatori e cacciatori di cui il prefetto desidera ottenere il parere e che figurano in un elenco da lui redatto (codice rurale, art. R. 114-3).

b) Determinazione di un programma d'azione

Spetta inoltre al **prefetto** stabilire un programma d'azione, che definisca gli obiettivi da raggiungere per ciascuna parte dell'area interessata e determini le misure che devono essere promosse dai proprietari e dagli operatori, tra le seguenti azioni (codice rurale, art. R. 114-6):

Il presente programma definisce le misure che devono essere promosse dai proprietari e dagli operatori, tra le seguenti azioni:

"1° Copertura vegetativa del suolo, permanente o temporanea;

2° Lavorazione del terreno, gestione dei residui colturali, aggiunta di sostanza organica per favorire le infiltrazioni d'acqua e limitare il ruscellamento;

3° Gestione degli input, in particolare fertilizzanti, prodotti fitosanitari e acqua di irrigazione;

4° Diversificazione delle colture mediante rotazione delle colture e rotazioni colturali;

5° Manutenzione o realizzazione di siepi, rilevati, muretti, fossati di infiltrazione e sviluppi che rallentano o deviano il flusso delle acque;

6° Ripristino o manutenzione di una specifica copertura vegetale;

7° Ripristino o manutenzione di stagni, specchi d'acqua o zone umide. ».

C) Protezione della qualità dell'aria

1) Pianificazione del controllo dell'inquinamento atmosferico

L'inquinamento atmosferico è definito dal legislatore come "l'introduzione da parte dell'uomo, direttamente o indirettamente o la presenza, nell'atmosfera e negli spazi chiusi, di agenti chimici, biologici o fisici aventi conseguenze nocive tali da mettere in pericolo la salute umana, da danneggiare le risorse biologiche e gli ecosistemi, da influenzare i cambiamenti climatici, deteriorare i beni materiali, causare fastidio agli odori eccessivi. (Codice dell'ambiente, art. L. 220-2)

Nella lotta contro l'inquinamento atmosferico, lo SRADDET adottato dal consiglio regionale, che è già stato presentato, occupa un posto importante. L'obiettivo è quello di concentrarsi sugli strumenti specifici che contribuiscono alla pianificazione delle politiche volte a migliorare la qualità dell'aria.⁸⁶

a) Strategia nazionale per uno sviluppo a basse emissioni di carbonio ("strategia a basse emissioni di carbonio")

Definizione e ambito di applicazione della materia: La strategia nazionale low-carbon ha lo scopo di definire la procedura da seguire al fine di condurre la politica di mitigazione delle emissioni di gas serra in condizioni economicamente sostenibili nel medio e lungo periodo al fine di raggiungere gli obiettivi definiti dalla legge (Codice dell'Ambiente, Art. L. 222-1 B).

La strategia a basse emissioni di carbonio descrive gli orientamenti e le disposizioni settoriali o trasversali stabiliti per rispettare i bilanci del carbonio, definiti come i limiti nazionali per le emissioni di gas serra (Codice dell'ambiente, art. L. 221-1 A). Comprende orientamenti sul contenuto delle emissioni di gas serra delle importazioni e delle esportazioni e sul loro saldo in tutti i settori di attività.

L'articolo L. 222-1 B III del codice dell'ambiente prevede che lo Stato, le autorità locali e i rispettivi enti pubblici tengano conto della strategia a basse emissioni di carbonio nei loro documenti di pianificazione e programmazione che hanno un impatto significativo sulle emissioni di gas a effetto serra.

Principali testi legislativi

- La legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 *sulla transizione energetica per la crescita verde* ha istituito la strategia nazionale a basse emissioni di carbonio. Il quadro legislativo è stato poi modificato dalla legge n. 2019-1147 dell'8 novembre 2019 *sull'energia e il clima*.
- Le disposizioni regolamentari relative alla strategia nazionale a basse emissioni di carbonio derivano dal decreto n. 2015-1491 del 18 novembre 2015, dal decreto n. 2017-725 del 3 maggio 2017, dal decreto n. 2020-457 del 21 aprile 2020 e dal decreto n. 2023-163 del 7 marzo 2023.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 222-1 A a L. 222-3-1; art. D. 222-1-A a D. 222-1-I.

Distribuzione delle competenze:

Spetta **allo Stato** determinare con decreto la strategia nazionale a basse emissioni di carbonio.

Esercizio della competenza:

Decreto n. 2020-457 del 21 aprile 2020 sui bilanci nazionali del carbonio e sulla strategia nazionale a basse emissioni di carbonio.

b) Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici

Definizione e ambito di applicazione del materiale: Il piano ha lo scopo di definire le azioni da attuare al fine di raggiungere gli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria e di riduzione dell'esposizione delle popolazioni all'inquinamento atmosferico, nonché gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici antropogenici, escluse le emissioni enteriche di metano prodotte naturalmente dall'allevamento dei ruminanti (Codice dell'Ambiente, Art. L. 222-9). Il piano deve essere riesaminato ogni quattro anni e gli obiettivi e le azioni che esso determina devono essere presi in considerazione dallo SRADDET e dai piani di protezione dell'aria (cfr. *infra*).

Principali testi legislativi e regolamentari

⁸⁶ M. Moliner-Dubost, "Aria e clima. Approccio qualitativo alla protezione dell'aria. Protezione integrata dell'aria e del clima", *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3320, maggio 2025.

- La legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 *sulla transizione energetica per una crescita verde* ha istituito il piano nazionale per la riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici. Le disposizioni relative a tale accordo sono state successivamente modificate dalla legge n. 2017-1839 del 30 dicembre 2017, e successivamente dall'ordinanza n. 2019-1170 del 13 novembre 2019.
- Il quadro normativo è definito dal decreto n. 2017-949 del 10 maggio 2017 e dal decreto n. 2021-33 del 18 gennaio 2021.

Disposizioni consolidate: Codice dell'ambiente, artt. L. 222-9; art. D. 222-37 a D. 222-41.

Distribuzione delle competenze

Il potere di adottare il piano spetta al **Ministro dell'Ambiente**.

Esercizio della competenza:

Decreto dell'8 dicembre 2022 che istituisce il piano nazionale di riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici (NOR:TRER2234788A).

c) Piano di protezione dell'atmosfera

Definizione e campo di applicazione del materiale: Lo scopo del piano di protezione dell'atmosfera è garantire il rispetto degli standard di qualità dell'aria definiti nel Codice dell'Ambiente. Deve essere redatto in agglomerati con più di 250.000 abitanti e in aree in cui gli standard di qualità dell'aria non sono rispettati o rischiano di non essere rispettati (Codice dell'ambiente, art. L. 222-4). Il suo scopo è quindi quello di ridurre la concentrazione di inquinanti nell'atmosfera all'interno della zona a un livello conforme agli standard di qualità dell'aria definiti con decreto del Consiglio di Stato, in conformità con i requisiti dell'articolo L. 221-1 del Codice dell'ambiente. (Codice dell'ambiente, art. L. 222-5).

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 96-1236 del 30 dicembre 1996 *sull'aria e l'uso razionale dell'energia* ha istituito il Piano di Protezione dell'Atmosfera. Il regime legislativo è stato infine modificato dalla legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 *sulla transizione energetica per una crescita verde*.
- Il quadro normativo relativo al piano di protezione dell'atmosfera è stato determinato principalmente dal decreto n. 2007-1479 del 12 ottobre 2007, dal decreto n. 2008-1152 del 7 novembre 2008 e dal decreto n. 2010-1250 del 21 ottobre 2010.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 222-4 a L. 222-7; art. R. 222-13 a D. 222-36-1.

Distribuzione delle competenze

Il **prefetto** è responsabile dell'elaborazione e dell'adozione del piano di protezione dell'atmosfera, che deve essere sottoposto al suo parere in particolare ai consigli comunali, agli EPCI interessati con la propria tassazione e alle autorità organizzatrici della mobilità.

d) Piano territoriale clima-aria-energia

Definizione dell'oggetto: Il piano territoriale clima-aria-energia è concepito come strumento di pianificazione per la lotta ai cambiamenti climatici a livello territoriale. L'articolo L. 229-26 del codice dell'ambiente prevede che il piano abbia lo scopo di definire:

"1° Gli obiettivi strategici e operativi di questa autorità pubblica al fine di mitigare, combattere e adattarsi ai cambiamenti climatici, in linea con gli impegni internazionali della Francia;

2° il programma di azioni da attuare per migliorare l'efficienza energetica, sviluppare in modo coordinato le reti di distribuzione dell'elettricità, del gas e del riscaldamento e del raffreddamento, aumentare la produzione di energia rinnovabile, sviluppare il potenziale di recupero dell'energia, compreso il potenziale di recupero del calore dai centri dati, sviluppare lo stoccaggio e l'ottimizzazione della distribuzione dell'energia, sviluppare territori a energia positiva, ridurre l'impronta ambientale della tecnologia digitale, promuovere la biodiversità per adattare il territorio ai cambiamenti climatici, limitare le emissioni di gas serra e anticipare gli impatti dei cambiamenti climatici. Sono inclusi gli obiettivi per gli impianti di biogas. [...]

2° bis Mappa che identifica le zone di accelerazione definite ai sensi dell'articolo L. 141-5-3 del Codice dell'Energia;

3° Per la metropoli di Lione, gli enti pubblici di cooperazione intercomunale con la propria fiscalità con più di 100.000 abitanti e quelli il cui territorio è coperto in tutto o in parte da un piano di protezione dell'atmosfera definito all'articolo L. 222-4 del presente codice, un piano d'azione per la realizzazione di obiettivi territoriali biennali, a partire dal 2022, ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici almeno altrettanto esigenti di quelle previste a livello nazionale ai sensi dell'articolo L. 222-9 e rispettare le norme di qualità dell'aria di cui all'articolo L. 221-1 il prima possibile, e al più tardi entro il 2025. Tale piano d'azione, elaborato previa consultazione dell'organismo autorizzato ai sensi dell'articolo L. 221-3, contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del piano di protezione dell'aria di cui all'articolo L. 222-4, ove quest'ultimo esista. [...]

4° Un sistema per il monitoraggio e la valutazione dei risultati."

Ai sensi dell'art. R. 229-51 del Codice dell'Ambiente, tale piano è quindi "lo strumento operativo di coordinamento della transizione energetica sul territorio". Comprende una diagnosi, una strategia territoriale, un programma d'azione e un sistema di monitoraggio e valutazione. Il PLU e il piano della mobilità devono essere compatibili con il piano territoriale clima-aria-energia, che deve essere compatibile con lo SRADDET.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 *sulla transizione energetica per una crescita verde* ha sostituito il piano climatico ed energetico esistente con il piano territoriale clima-aria-energia. Le disposizioni di tale legge sono state successivamente modificate, in particolare dalla legge n. 2016-1087 dell'8 agosto 2016 per la riconquista della biodiversità, dalla legge n. 2021-1485 del 15 novembre 2021 *volta a ridurre l'impronta ambientale della tecnologia digitale in Francia* e dalla legge n. 2025-391 del 30 aprile 2025 *recante varie disposizioni per l'adeguamento al diritto dell'Unione europea in materia economica, finanziario, ambientale, energetico, dei trasporti, della salute e della circolazione delle persone*.
- Il decreto n. 2016-849 del 28 giugno 2016 *sul piano territoriale clima-aria-energia* definisce il quadro giuridico per quest'ultimo. Il quadro normativo è stato poi modificato dal Decreto n. 2020-1060 del 14 agosto 2020 *sul regime giuridico del piano di sviluppo regionale* e dal Decreto n. 2021-1783 del 24 dicembre 2021 *recante il rafforzamento e l'aggiornamento del piano d'azione per la riduzione degli inquinanti atmosferici nel piano territoriale clima-aria-energia*.

Disposizioni codificate: Codice dell'Ambiente, artt. L. 229-26; artt. R. 229-51 a R. 229-56.

Distribuzione delle competenze

L'articolo L. 229-26 del Codice dell'Ambiente prevede che lo sviluppo di un piano clima-aria-energia sia una competenza obbligatoria della **Métropole de Lyon** e delle **EPCI con la propria tassazione con più di 20.000 abitanti**. Lo stesso articolo prevede che un piano territoriale clima-aria-energia possa essere elaborato a livello del territorio interessato da un regime di coerenza territoriale, a condizione che tutti gli enti pubblici di cooperazione intercomunale con la propria fiscalità interessata trasferiscano la

loro competenza per l'elaborazione di detto piano all'ente pubblico responsabile del regime di coerenza territoriale.

Il piano deve essere sottoposto al parere del prefetto regionale e del presidente della giunta regionale.

2) Zone di mobilità a basse emissioni

Definizione e ambito di applicazione dell'oggetto: Le zone di mobilità a basse emissioni sono misure di polizia che possono essere adottate per combattere l'inquinamento atmosferico e si applicano a tutto o parte del territorio del comune o dell'EPCI competente ad attuarle. Tali zone sono delimitate da un decreto che stabilisce le misure di limitazione della circolazione applicabili, determina le categorie di veicoli interessate e specifica i motivi legittimi per i quali possono essere concesse deroghe individuali. L'istituzione di tali zone è obbligatoria negli agglomerati con più di 150.000 abitanti (CGCT, Art. L. 2213-4-1).

Principali testi legislativi

- La legge n. 2019-1428 del 24 dicembre 2019 *sull'orientamento della mobilità* ha istituito zone di mobilità a basse emissioni, che sostituiscono le zone a traffico limitato precedentemente esistenti.
- La legge n. 2021-1104 del 22 agosto 2021 *sulla lotta ai cambiamenti climatici e sul rafforzamento della resilienza ai suoi effetti* ha reso obbligatoria l'istituzione di tali zone negli agglomerati con più di 150.000 abitanti.
- Il quadro normativo per le zone di mobilità a basse emissioni è stato definito dal decreto n. 2020-1138 del 16 settembre 2020, dal decreto n. 2021-1491 del 17 novembre 2021, dal decreto n. 2022-99 del 1° febbraio 2022 e dal decreto n. 2022-1641 del 23 dicembre 2022.

Disposizioni consolidate: CGCT, art. L. 2213-4-1; art. R. 2213-1-0-1 a D. 2213-1-0-5.

Distribuzione delle competenze

Il potere di istituire tali zone spetta al **sindaco**, che è il titolare della polizia stradale speciale, o al **presidente della EPCI con la propria tassazione** quando tale competenza gli è stata trasferita.

3) Disposizioni di emergenza

Definizione e ambito di applicazione: l'articolo L. 223-1 del codice dell'ambiente prevede che, in caso di episodio di inquinamento, quando le norme di qualità dell'aria non sono rispettate o rischiano di non essere rispettate, devono essere adottate misure per limitare l'entità e gli effetti del picco di inquinamento sulla popolazione. Tali misure, adottate in applicazione del piano di protezione dell'atmosfera, ove esistente e dopo averne informato i sindaci interessati, comprendono un meccanismo per limitare o sospendere le attività che contribuiscono ai picchi di inquinamento, limitare o sospendere il traffico veicolare, in particolare riducendo le velocità massime autorizzate, e riducendo le emissioni da fonti fisse e mobili.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 96-1236 del 30 dicembre 1996 sull'aria e l'uso razionale dell'energia prevedeva misure di emergenza per fronteggiare gli episodi di inquinamento. Il quadro legislativo è stato successivamente modificato dalla legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 sull'impegno nazionale a favore dell'ambiente, dalla legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 *sulla transizione energetica*

per una crescita verde e dalla legge n. 2019-1428 del 24 dicembre 2019 *sull'orientamento alla mobilità*.

- Il quadro normativo deriva dal decreto n. 2008-1152 del 7 novembre 2008 e dal decreto n. 2010-1250 del 21 ottobre 2010 sulla qualità dell'aria.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 223-1 a L. 223-2; art. R. 223-1 a R. 223-5.

Distribuzione delle competenze

La competenza ad adottare misure di emergenza in caso di episodio di inquinamento spetta al **prefetto**. In particolare, spetta ad esso, in ogni agglomerato o area sorvegliata, definire le misure di emergenza che possono essere adottate in questo contesto (Codice dell'ambiente, art. R. 223-2). Il prefetto può adottare le seguenti misure (Codice dell'ambiente, art. R. 223-3):

"1° Riduzione della velocità massima autorizzata dei veicoli a motore all'interno di un perimetro che può aumentare in caso di passaggio dalla prima alla seconda soglia di allerta, quindi dalla seconda alla terza;

2° Azioni finalizzate alla riduzione delle emissioni di ossidi di azoto e composti organici volatili provenienti da impianti industriali. »

4) Dispositivi di monitoraggio

Definizione e campo d'applicazione della materia: L'articolo L. 221-1 del Codice dell'ambiente prevede il monitoraggio della qualità dell'aria e dei suoi effetti sulla salute e sull'ambiente. Lo stesso testo prevede che gli standard di qualità dell'aria definiti con decreto del Consiglio di Stato siano fissati, sentito l'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza dell'alimentazione, dell'ambiente e del lavoro, in conformità a quelli definiti dall'Unione europea e, ove applicabile, dall'Organizzazione mondiale della sanità. Questi standard vengono regolarmente rivalutati per tenere conto dei risultati degli studi medici ed epidemiologici. Analogamente, il monitoraggio dei pollini e delle muffe nell'aria ambiente, nonché il monitoraggio delle sostanze il cui rilascio nell'atmosfera può contribuire a un deterioramento della qualità dell'aria (Codice dell'ambiente, art. L. 221-1, II e III). Il sistema di monitoraggio copre l'intero territorio nazionale (Codice dell'Ambiente, Art. L. 221-2).

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 96-1236 del 30 dicembre 1996 *sull'aria e l'uso razionale dell'energia* ha istituito sistemi di monitoraggio della qualità dell'aria. Tali disposizioni sono state successivamente modificate dalla legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 sull'impegno nazionale a favore dell'ambiente, e successivamente dalla legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015.
- Il quadro normativo per il monitoraggio della qualità dell'aria è principalmente il risultato dei seguenti decreti: decreto n. 2010-1250 del 21 ottobre 2010, decreto n. 2011-210 del 24 febbraio 2011, decreto n. 2016-848 del 28 giugno 2016, decreto n. 2019-1341 del 12 dicembre 2019 e decreto n. 2022-1689 del 27 dicembre 2022.

Disposizioni codificate: Codice dell'ambiente, artt. da L. 221-1 a L. 221-5; art. R. 221-1 a D. 221-38.

Distribuzione delle competenze

Ai sensi dell'articolo L. 221-1 del codice dell'ambiente, il monitoraggio della qualità dell'aria è di competenza dello **Stato**, che lo assicura "con l'assistenza degli **enti locali** nel rispetto della loro libera amministrazione e dei principi di decentramento".

L'articolo L. 221-3 del codice dell'ambiente prevede che l'attuazione del monitoraggio sia devoluta in ogni regione a un **organismo autorizzato**. Esso riunisce, in modo equilibrato, rappresentanti dello Stato

e dell'Agenzia per l'ambiente e la gestione dell'energia, autorità locali e loro gruppi, rappresentanti delle varie attività che contribuiscono all'emissione di sostanze controllate, associazioni autorizzate per la protezione dell'ambiente, associazioni di consumatori riconosciute e, se del caso, membri dello stesso collegio delle associazioni, personalità qualificate. L'approvazione è rilasciata dal prefetto regionale (Codice dell'Ambiente, Art. R. 221-13).

Bibliografia

Ci limiteremo qui ad indicare i principali manuali in materia di diritto dell'ambiente, facendo riferimento, ove opportuno, ai riferimenti specifici indicati nelle varie sezioni.

L. Fonbaustier, *Manuel de droit de l'environnement*, Paris: PUF, "Droit fondamental", 2023, 356 p.

M. Moliner-Dubost, *Droit de l'environnement*, Paris: Dalloz, "Cours", 2024, 386 p.

L. Peyen, *Droit de l'environnement*, Paris: Gualino, "Mémentos", 2025, 242 p.

P. Planchet, *Droit de l'environnement*, Paris: Dalloz, "Mémentos", 2015, 200 p.

M. Prieur, J. Makowiak, J. Bétaille, M.-P. Camproux, H. Delzangles, G. Leray, V. Jaworski, S. Jolivet, *Droit de l'environnement*, Paris: Dalloz, "Précis", 2023, 1944, p.

R. Romi, G. Audrain-Demey, B. Lormeteau, M. Baudel, *Droit de l'environnement et du développement durable*, Paris: LGDJ, "Précis Domat", 2024, 606 p.

SANITA – COMPETENZE - FRANCIA

Introduzione

Conformemente a quanto indicato nell'introduzione del presente studio, la Costituzione del 4 ottobre 1958 non prevede alcuna ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli enti locali in materia di sanità, così come nella maggior parte delle altre materie. È quindi necessario fare riferimento ai testi legislativi emanati in materia di salute per comprendere le competenze di ciascuna parte. E' tuttavia possibile passare brevemente in rassegna le poche disposizioni costituzionali direttamente rilevanti per il settore della salute. Tra questi, il paragrafo 11 del preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946⁸⁷ prevede che la Nazione garantisca "*la protezione della salute*" a tutti. Il Consiglio costituzionale ritiene che si tratti di un principio di valore costituzionale (Consiglio costituzionale, 22 luglio 1980, n. 80-117 DC, *legge sulla protezione e il controllo dei materiali nucleari*). Il Consiglio costituzionale ha inoltre individuato un requisito costituzionale relativo all'equilibrio finanziario della sicurezza sociale, che deriva dall'articolo 34 della Costituzione, il quale prevede che spetti alle leggi sul finanziamento della sicurezza sociale determinare le condizioni generali del suo equilibrio finanziario⁸⁸. Tuttavia, è nell'ambito della bioetica che le decisioni del Consiglio costituzionale sono state le più importanti. La decisione "Bioetica" del 27 luglio 1994⁸⁹ ha quindi permesso al Consiglio costituzionale di distinguere il valore costituzionale del principio di salvaguardia della dignità umana, al cui rispetto concorrono diversi principi di rango legislativo, tra i quali il primato della persona umana, il rispetto dell'essere umano fin dall'inizio della sua vita, l'inviolabilità, l'integrità e la mancanza di carattere patrimoniale del corpo umano, così come l'integrità della specie umana".

Per quanto riguarda i testi legislativi, la competenza in materia di sanità spetta prevalentemente allo Stato, mentre gli enti locali hanno solo una competenza relativamente marginale in questo settore. In generale, tre caratteristiche permetterebbero di identificare le caratteristiche essenziali del diritto sanitario in Francia: "il numero di agenzie nazionali che gravitano attorno al ministero; la revoca del prefetto a favore delle Aziende sanitarie regionali; la modestia delle competenze degli enti locali⁹⁰".

La determinazione della politica sanitaria è di competenza dello Stato (Codice della sanità pubblica, art. L. 1411-1). Per lo sviluppo e l'attuazione di quest'ultimo, si affida a un gran numero di agenzie, che hanno uno status diverso: enti pubblici, gruppi di interesse pubblico, autorità pubbliche indipendenti. I poteri di cui dispongono sono il più delle volte consultivi, ma ad alcuni di essi è conferito anche un potere decisionale nei confronti di terzi. Tra le principali, vale la pena citare l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza dei Medicinali e dei Prodotti Sanitari,⁹¹ che ha poteri molto ampi, e che ha il potere di autorizzare, sospendere e vietare la

⁸⁷ Il preambolo della Costituzione del 1946 fa parte del "blocco di costituzionalità", cioè è uno dei testi rispetto ai quali il Consiglio costituzionale esercita il controllo di costituzionalità delle leggi, e ciò a partire dalla famosa decisione n°71-44 DC del 16 luglio 1971, *Libertà di associazione*, con la quale il Consiglio ha riconosciuto il valore normativo del preambolo della Costituzione, poi, per estensione, quella dei testi ai quali si riferisce il preambolo.

⁸⁸ CC, 12 agosto 2004, n°2004-504 DC, *Legge sull'assicurazione malattia*.

⁸⁹ Consiglio costituzionale, 27 luglio 1994, n. 94-343/344 DC, *Legge sul rispetto del corpo umano e legge sulla donazione e l'uso di elementi e prodotti del corpo umano, procreazione medicalmente assistita e diagnosi prenatale*

⁹⁰ D. Truchet, B. Apollis, *Droit de la santé publique*, Paris: Dalloz, "Mémentos", 2024, p. 43.

⁹¹ Codice della Sanità Pubblica (CSP), art. da L. 5311-1 a L. 5324-1.

commercializzazione dei medicinali. L'Agenzia nazionale per la sanità pubblica⁹² (Santé publique France), che sarà presentata più dettagliatamente nei paragrafi seguenti, ha competenze in particolare nei settori della sorveglianza sanitaria e della promozione della salute. Nel campo della bioetica, l'Agenzia per la biomedicina⁹³ ha il potere di autorizzare la ricerca sulle cellule staminali e sulla conservazione degli embrioni. L'Alta Amministrazione di Santé⁹⁴ è il garante della qualità della salute, tenendo a tal fine, tra le sue numerose competenze, il potere di certificare le strutture sanitarie, il potere di accreditare i medici che praticano una specialità ad alto rischio e, più in generale, il potere di emettere raccomandazioni di buona pratica in materia di salute.

La territorializzazione della politica sanitaria è un elemento importante di quest'ultima. A questo proposito, il ruolo più importante è quello svolto dalle Agenzie Sanitarie Regionali (ARS), istituite dalla Legge n. 2009-879 del 21 luglio 2009, nota come Legge HPST, in sostituzione delle ex Agenzie Regionali di Ricovero. Gli ARS sono istituzioni amministrative pubbliche dello Stato, e sono organizzati attorno a un consiglio di amministrazione e a un direttore generale nominato con decreto e che concentra la maggior parte del potere decisionale all'interno dell'agenzia. Poste sotto la supervisione dei ministri della sanità, dell'assicurazione sanitaria, degli anziani e dei disabili, le ARS svolgono un ruolo chiave nell'attuazione delle politiche sanitarie a livello regionale e nel coordinamento delle azioni dei vari attori sanitari. Così, l'articolo L. 1431-2 del codice della sanità pubblica prevede che l'ARS svolga principalmente le seguenti due missioni:

- attuare a livello regionale la politica sanitaria definita ai sensi degli articoli L. 1411-1 e L. 1411-1-1, in collaborazione con le autorità competenti nei settori della medicina del lavoro, della salute scolastica e universitaria e della protezione materna e infantile,
- Regolamentare, orientare e organizzare, in particolare in consultazione con gli operatori sanitari e gli attori della promozione della salute, l'erogazione dei servizi sanitari, al fine di soddisfare le esigenze in termini di prevenzione, promozione della salute, assistenza e servizi medico-sociali, le esigenze specifiche della difesa e garantire l'efficienza del sistema sanitario.

In quanto istituzione pubblica dello Stato, l'ARS vede tuttavia il proprio consiglio di amministrazione aperto alla rappresentanza degli enti locali, il cui numero di membri è stato notevolmente aumentato dalla legge n. 2022-217 del 21 febbraio 2022. Tuttavia, dato che i poteri esercitati da questo organo collegiale rimangono molto meno importanti di quelli del direttore generale dell'ARS, questa maggiore rappresentanza degli enti locali non li porta a diventare attori importanti nella politica sanitaria in Francia.

In effetti, gli enti locali esercitano poche competenze in materia di sanità *in senso stretto* (mentre hanno poteri più ampi, in particolare il dipartimento, in termini di assistenza sociale e medico-sociale). A livello comunale, la maggior parte delle responsabilità sanitarie ricadono nelle competenze di polizia del sindaco, che è responsabile del mantenimento dell'igiene pubblica, il cui intervento è però limitato dalle speciali competenze di polizia esercitate dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Prefetto (cfr. *infra*). Il Dipartimento, dal canto suo, si occupa principalmente del finanziamento del servizio di protezione materna e infantile e

⁹² CSP, art. da L. 1413-1 a L. 1413-12-3.

⁹³ CSP, art. da L. 1418-1 a L. 1418-8.

⁹⁴ Codice della Previdenza Sociale (CSS), art. da L. 161-37 a L. 161-46.

dell'attuazione della vaccinazione obbligatoria (cfr. *infra*). Per quanto riguarda la regione, essa ha, come vedremo, una competenza facoltativa per contribuire allo sviluppo sanitario del suo territorio, in modo complementare all'attuazione delle politiche sanitarie di cui l'ARS è responsabile. Esercita inoltre poteri nella formazione del personale delle professioni paramediche. Il ruolo principale degli enti locali nel campo della sanità sembra risiedere nel sostegno finanziario che essi sono liberi di fornire per la creazione di centri sanitari e, più in generale, per l'insediamento di professionisti sanitari che forniscano assistenza locale, in particolare nelle aree identificate come sottopopolate.

Si tratta ora di studiare la distribuzione delle competenze tra lo Stato e i diversi enti locali sulla base dei sottotemi individuati nella definizione di questo studio.

A) Cooperazione tra attori del sistema sanitario

Definizione e ambito di applicazione della materia: La cooperazione riguarda tutti gli attori sanitari, pubblici o privati, e costituisce "uno degli assi essenziali della politica sanitaria del Paese⁹⁵". Gli obiettivi perseguiti attraverso l'uso della cooperazione sono diversi e sono in linea con molti dei temi affrontati in questo studio (lotta contro la desertificazione medica e le minacce sanitarie, decompartmentazione delle attività sanitarie, ecc.). In sintesi, la giustificazione della cooperazione tra gli attori della salute risiederebbe quindi nel fatto che essa "ottimizza l'assistenza e collega le migliori esperienze, razionalizzando e accentuando l'offerta⁹⁶". Questa cooperazione è stata fortemente incoraggiata dal legislatore, come illustrato dal seguente insieme di leggi.

Principali testi legislativi:

- La legge n. 91-748 del 31 luglio 1991 *sulla riforma ospedaliera* consentiva alle strutture sanitarie di utilizzare i gruppi di interesse pubblico (GIP) e i gruppi di interesse economico (GIE) per realizzare azioni di cooperazione.
- L'ordinanza n. 96-346 del 24 aprile 1996 *sulla riforma dell'ospedalizzazione pubblica e privata* ha istituito il Gruppo di cooperazione sanitaria (GCS), che è la principale forma organica di cooperazione tra le strutture sanitarie. L'ordinanza è stata integrata dall'ordinanza n. 2003-850 del 4 settembre 2003, che rafforza l'uso delle CGV.
- La legge n. 2009-879 del 21 luglio 2009 *sulla riforma ospedaliera, relativa ai pazienti, alla salute e ai territori* (legge HPST) ha istituito le Agenzie sanitarie regionali (ARS), incaricate di garantire il coordinamento delle politiche sanitarie nel territorio di loro competenza. La definizione dei relativi obiettivi e la determinazione dei mezzi per raggiungerli comporta lo sviluppo di un progetto sanitario regionale (PRS), adottato dal Direttore Generale dell'ARS.
- La legge n. 2016-41 del 26 gennaio 2016 *sulla modernizzazione del nostro sistema sanitario* ha istituito il gruppo ospedaliero regionale (GHT), che è una forma di cooperazione convenzionale, obbligatoria per le strutture sanitarie pubbliche (cfr. *infra*). Questa legge è stata integrata in particolare dall'ordinanza n. 2021-291 del 17 marzo 2021 sulle GHT e la medicalizzazione delle decisioni negli ospedali, che rafforza la messa in comune della gestione delle risorse umane, poi dalla legge n. 2021-502 del 26

⁹⁵ Cl. Bergoignan Esper, "La pratica medica nel contesto delle strutture sanitarie. Cooperazione tra gli attori della salute", *Loose-leaf Litec Medical and Hospital Law*, Fasc. 122-10, ottobre 2023.

⁹⁶ *Ibidem*.

aprile 2021 (legge Rist) e dalla legge n. 2023-1268 del 27 dicembre 2023, che prevede la possibilità di dotare un GHT di personalità giuridica.

La legge n. 2016-41 del 26 gennaio 2016 ha previsto anche la possibilità per gli operatori sanitari di raggrupparsi in comunità professionali sanitarie territoriali (CPTS), articolate attorno a un progetto sanitario al fine di migliorare il coordinamento delle loro azioni. La legge n. 2019-774 del 24 luglio 2019 *sull'organizzazione e la trasformazione del sistema sanitario* prevede la creazione di progetti sanitari territoriali (PTS), sviluppati e attuati dal CPTS e da almeno un istituto o servizio sanitario, sociale o medico-sociale, al fine di coordinarne le azioni.

Distribuzione delle competenze

1) Competenze normative

a) Determinazione del Progetto Sanitario Regionale

Ai sensi dell'articolo L. 1431-1 del codice della sanità pubblica, **l'Agenzia sanitaria regionale (ARS)** ha il compito di garantire l'applicazione a livello regionale della politica sanitaria definita dal governo a livello nazionale. Tra le sue missioni vi è quella di garantire il coordinamento della politica sanitaria a livello regionale e subregionale. A tal fine, il **Direttore Generale dell'ARS** è responsabile dell'adozione di un progetto sanitario regionale (PRS), definito nell'art. L. 1434-1 CSP⁹⁷, e che si compone di tre elementi definiti nell'art. L.1434-2 CSP:

1° Un quadro di orientamento strategico, che determini gli obiettivi generali e i risultati attesi nei prossimi dieci anni.

2° Un piano sanitario regionale, istituito per un quinquennio sulla base di una valutazione dei bisogni sanitari, sociali e medico-sociali e che determina, per l'intera erogazione di cure e servizi sanitari, compresa la prevenzione, la promozione della salute e il supporto medico-sociale, le previsioni di sviluppo e gli obiettivi operativi.

3° Un programma regionale relativo all'accesso alla prevenzione e all'assistenza per le persone indigenti

Questi tre elementi sono decisi dal **Direttore Generale dell'ARS** (CSP, art. R. 1434-1) e possono essere decisi separatamente (CSP, art. R. 1434-2). Tra questi, il piano sanitario regionale (SRS) ha il compito di definire "le trasformazioni, i raggruppamenti e la cooperazione tra le strutture sanitarie" (CSP, art. L. 1434-3, 2°c).

Esercizio della competenza:

Progetto sanitario regionale dell'ARS AURA:

- Ordinanza n. 2018-1921 del 28 maggio 2018 del Direttore Generale dell'ARS ARA che adotta il COS 2018-2028 del PRS ARA 2018-2028.
<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/cadre-dorientation-strategique-cos-2018-2028-les-enjeux-majeurs-en-auvergne-rhone-alpes>

⁹⁷ Arte. L. 1434-1 CSP prevede quanto segue: "Il progetto sanitario regionale definisce, in linea con la strategia sanitaria nazionale e nel rispetto delle leggi sul finanziamento della previdenza sociale, gli obiettivi pluriennali dell'agenzia sanitaria regionale nei suoi ambiti di competenza, nonché le misure per raggiungerli".

- Ordinanza n. 2025-22-057 del 20 giugno 2025 del Direttore Generale dell'ARS ARA che adotta la SRS riveduta 2023-2028 della PRS ARA 2018-2028.
<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/schema-regional-de-sante-srs-2023-2028-en-auvergne-rhone-alpes>
- Ordinanza n. 2023-22-0068 del 30 ottobre 2023 del Direttore Generale dell'ARS ARA sull'adozione del PRAPS del PRS ARA 2018-2028.
<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/programme-regional-dacces-la-prevention-et-aux-soins-praps-2023-2028-en-auvergne-rhone-alpes>

Progetto sanitario regionale dell'ARS PACA:

- Ordinanza n. DG-1023-10318-D del 26 ottobre 2023 dell'ARS PACA che adotta il PRS PACA 2023-2028.
- Ordinanza n. DG-0625-5177-D del 24 giugno 2025 del Direttore Generale dell'ARS PACA sulla revisione parziale del PRS PACA 2023-2028.
<https://www.paca.ars.sante.fr/le-projet-regional-de-sante-2023-2028-0>

b) Determinazione dei progetti sanitari territoriali

Ai sensi dell'articolo L. 1434-9 CSP, il **direttore generale dell'ARS** è competente a delimitare i *territori sanitari* all'interno della regione interessata, sentito il prefetto regionale, la conferenza regionale sanitaria e le autorità locali interessate. **Al Direttore Generale dell'ARS** compete l'istituzione di un *Consiglio Territoriale Sanitario* (CSP, Art. L.1434-10) all'interno di ciascun territorio sanitario, composto da quattro collegi (quello degli operatori sanitari, quello degli utenti, quello degli enti locali, quello dello Stato e degli enti previdenziali). Il consiglio sanitario territoriale partecipa alla realizzazione della *diagnosi sanitaria territoriale*, che serve a "individuare i bisogni sanitari, sociali e medico-sociali della popolazione interessata" (CSP, Art. L. 1434-10). La diagnosi della salute territoriale serve come base per l'attuazione di progetti sanitari *territoriali*, determinati congiuntamente dalle comunità professionali sanitarie territoriali (cfr. e le istituzioni e i servizi sanitari, sociali e medico-sociali al fine di coordinare le loro azioni (CSP, art. L. 1434-10 III). Il progetto sanitario territoriale deve tenere conto degli obiettivi del progetto sanitario regionale ed è inviato al direttore generale dell'ARS, che può opporsi.

c) Definizione di una politica sanitaria locale

In via residuale, la **regione** è competente a promuovere lo sviluppo sanitario sul proprio territorio, ai sensi dell'art. L. 4221-1 CGCT. In questo contesto, il Codice della Sanità Pubblica prevede che "la giunta regionale può definire obiettivi specifici della regione in tema sanitario. Sviluppa e attua le relative azioni regionali. Informa il rappresentante dello Stato nella regione e il direttore generale dell'agenzia sanitaria regionale sul contenuto di queste azioni e sulle risorse che vi dedica. (Art. L. 1424-1).

D'altra parte, la regione è competente a contribuire volontariamente al finanziamento del programma di investimenti delle strutture sanitarie pubbliche, private di interesse collettivo e private e, in via prioritaria, di quelle delle strutture di competenza regionale, interregionale o

nazionale (CSP, art. L. 1424-2). Lo stesso vale per i comuni e le loro aggregazioni (CSP, art. L. 1422-3) e per i dipartimenti (CSP, art. L. 1423-3). Le operazioni finanziate nell'ambito del programma di investimento devono essere conformi agli obiettivi del piano sanitario regionale o interregionale.

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - Deliberazione n. AP-2022-03 / 12-9-6443 del 18 marzo 2022 della Giunta Regionale di approvazione del Piano Sanitario Regionale
- **Regione PACA:**
 - Delibera n. 19-875 del 13 dicembre 2019 della Giunta Regionale di approvazione del quadro di intervento "Kit per la lotta ai deserti medici
 - Delibera n. 20-690 del 17 dicembre 2020 del Consiglio regionale che approva il contratto per il futuro tra lo Stato e la Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra 2021-2027
 - Delibera n. 22-7 del 25 febbraio 2022 della Giunta Regionale di approvazione del Piano Oncologico Regionale II
<https://www.maregionsud.fr/ma-region/cest-quoi-la-region/competences/sante>

2) Competenze di esecuzione

a) Competenza del Direttore Generale dell'ARS per quanto riguarda la contrattualizzazione dell'attuazione della politica sanitaria.

La missione di coordinamento della politica sanitaria affidata all'ARS comporta in particolare un *approccio contrattuale*, che si suppone sia uno strumento privilegiato per l'attuazione degli obiettivi definiti nel PRS, e promuova la cooperazione tra i diversi attori del sistema sanitario. Tra i vari contratti che possono essere conclusi dall'ARS, possiamo citare:

- Contratti sanitari *locali*, definiti all'art. L. 1434-10 CSP⁹⁸, stipulati dall'ARS in particolare con **gli enti locali e le loro associazioni**, e relativi alla promozione della salute, alla prevenzione, alle politiche assistenziali e di sostegno medico-sociale.
- Contratti sanitari *territoriali*, definiti agli artt. L. 1434-13 CSP⁹⁹.

⁹⁸ Art. L. 1434-10-IV CSP prevede: "-L'attuazione del progetto sanitario regionale può essere oggetto di contratti sanitari locali stipulati dall'agenzia, in particolare con gli enti locali e i loro gruppi che garantiscono la partecipazione degli utenti, in particolare quella delle persone in situazioni di povertà, precarietà o disabilità, e relativi alla promozione della salute, prevenzione, politiche assistenziali e sostegno medico-sociale e sociale. I contratti sanitari locali prevedono una sezione dedicata alla salute mentale, che tiene conto del progetto di salute mentale territoriale. Esse sono concluse in via prioritaria nelle zone caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure, ai sensi dell'articolo L. 1434-4, punto 1°. I progetti sanitari delle comunità professionali sanitarie territoriali si basano sui contratti sanitari locali, laddove esistono. »

⁹⁹ L'articolo L. 1434-13 del CSP prevede: "Per soddisfare i bisogni identificati nell'ambito delle diagnosi territoriali di cui al III dell'articolo L. 1434-10 e sulla base dei progetti sanitari delle équipes di cure primarie, dei progetti sanitari delle équipes di cure specializzate e dei progetti sanitari delle comunità professionali sanitarie territoriali quando questi ultimi sono stati convalidati, oltre ai progetti sanitari territoriali di cui allo stesso articolo L. 1434-

- Contratti pluriennali *di obiettivi e di mezzi* (CPOM), stipulati con strutture sanitarie, centri sanitari, centri sanitari e centri di nascita (CSP, art. L. 1435-3). Il pagamento di aiuti finanziari a questi servizi sanitari da parte dell'ARS è subordinato alla conclusione di tali contratti.
- Contratti *finalizzati al miglioramento della qualità e del coordinamento delle cure*, conclusi con operatori sanitari, istituti sanitari o servizi medico-sociali (art. L. 1435-4).

b) Competenza del Direttore Generale dell'ARS per l'avvio di raggruppamenti e la cooperazione tra le istituzioni sanitarie pubbliche.

Per quanto riguarda *i servizi ospedalieri pubblici*, il **direttore generale dell'ARS** ha il potere di iniziativa per incoraggiare i *raggruppamenti e la cooperazione tra le strutture sanitarie pubbliche*. Ai sensi dell'art. L. 6131-2 CSP, il direttore generale dell'ARS può quindi chiedere loro:

- 1° Concludere un accordo di cooperazione.
- 2° Creare un gruppo di cooperazione sanitaria, un gruppo di interesse pubblico o una federazione medica interospedaliera.
- 3° Prendere una decisione sulla fusione degli stabilimenti interessati alle condizioni previste.

Se la richiesta di concludere un accordo di cooperazione o di creare una delle suddette forme di raggruppamento non viene accolta, il direttore generale dell'ARS ha il potere di "adottare misure appropriate, in particolare una riduzione delle dotazioni finanziarie". Ai sensi dell'art. L. 6131-2, par. 3 CSP, spetta poi anche a quest'ultimo determinare le competenze che devono essere trasferite al raggruppamento tra quelle che figurano in un elenco stabilito dall'art. R. 6133-22 CSP. Se la domanda di fusione non viene accolta, il direttore generale dell'ARS può pronunciare egli stesso la fusione (CSP, art. L. 6131-4).

c) Competenza del direttore generale dell'ARS ad approvare i raggruppamenti tra istituti e professionisti della salute

Ai sensi dell'articolo R. 6132-6 CSP, il **direttore generale dell'ARS** è inoltre competente per l'approvazione dell'accordo costitutivo di un *gruppo ospedaliero regionale* (GHT), un raggruppamento con o senza personalità giuridica di cui è parte qualsiasi istituzione sanitaria pubblica (CSP, art. L. 6132-1). Lo scopo del GHT è quello di consentire agli istituti di attuare una strategia comune e graduale di assistenza ai pazienti, con l'obiettivo di garantire la parità di accesso a cure sicure e di qualità e di assicurare la razionalizzazione dei metodi di gestione attraverso la messa in comune di funzioni o il trasferimento di attività tra gli stabilimenti. (CSP, art., L. 6132-2). La competenza a firmare l'accordo costitutivo del GHT spetta al direttore di ogni stabilimento.

10, l'agenzia sanitaria regionale può concludere contratti sanitari territoriali. Il contratto sanitario territoriale definisce l'azione svolta dai suoi firmatari, le loro missioni e impegni, le risorse che vi dedicano e le modalità di finanziamento, monitoraggio e valutazione. »

Ai sensi dell'articolo R. 6133-1 CSP, il **direttore generale dell'ARS** è competente anche per l'approvazione dell'accordo costitutivo dei *gruppi di cooperazione sanitaria* (CGS). Il GPS è una forma di raggruppamento che può essere costituito da istituzioni sanitarie pubbliche o private, istituzioni medico-sociali, centri sanitari e centri sanitari, persone fisiche o giuridiche che esercitano una professione medica su base liberale (CSP, art. L. 6133-2), al fine di facilitare, sviluppare o migliorare l'attività dei suoi membri (CSP, Art. L. 6133-1). Il SGG, se è in possesso di un'autorizzazione all'attività sanitaria, è esso stesso una struttura sanitaria pubblica o privata (CSP, art. L. 6133-7).

d) Competenza delle istituzioni sanitarie nel settore della cooperazione internazionale

L'articolo L. 6134-1 del codice della sanità pubblica prevede quanto segue:

"Nell'ambito delle missioni loro assegnate e alle condizioni definite dalla normativa, le strutture sanitarie pubbliche o private senza scopo di lucro possono partecipare ad azioni di cooperazione, anche internazionale, con soggetti di diritto pubblico e privato. Per perseguire tali azioni, essi possono firmare accordi, partecipare a gruppi di interesse pubblico, a gruppi di interesse economico o a gruppi di cooperazione sanitaria o costituire tra loro federazioni mediche interospedaliere.

Per le azioni di cooperazione internazionale, le istituzioni sanitarie pubbliche o private senza scopo di lucro possono anche firmare accordi con soggetti di diritto pubblico e privato, nel rispetto degli impegni internazionali assunti dallo Stato francese".

Arte. R. 6134-1 CSP prevede che la conclusione di tali convenzioni debba avvenire in condizioni che garantiscano la continuità del servizio ospedaliero pubblico. L'accordo di cooperazione, che specifica in particolare i termini e le condizioni per lo scambio e la formazione del personale medico e non medico, deve essere conforme al contratto di obiettivi e mezzi che definisce gli obiettivi strategici dell'istituzione sanitaria.

Arte. La R. 6134-6 CSP prevede che le strutture sanitarie pubbliche che intraprendono azioni di cooperazione internazionale nell'ambito della loro partecipazione al servizio di assistenza medica d'urgenza di cui all'articolo L. 6311-2 possano aderire a una rete ospedaliera denominata "SAMU de France", la cui organizzazione e le cui modalità operative sono definite con decreto del Ministro della Sanità.

B) Organizzazione del sistema sanitario di fronte alle minacce per la salute

Definizione e ambito di applicazione della materia: Il legislatore non ha definito i concetti di gravi minacce e crisi per la salute attorno ai quali si basano le misure previste in materia di emergenze sanitarie. Tuttavia, dai lavori preparatori della legge del 9 agosto 2004 risulta chiaramente che il legislatore ha inteso adottare un significato ampio di tali concetti al fine di affrontare la varietà dei pericoli e dei rischi per la salute che possono insorgere. Le disposizioni relative allo stato di emergenza sanitaria – stato di emergenza istituito all'inizio della pandemia da Covid-19 per contrastare l'epidemia – sono ora abrogate, a condizione che quest'ultimo potesse essere attuato "in caso di calamità sanitaria che mettesse in pericolo, per sua natura e gravità, la salute della popolazione" (artt. 3131-12 CSP, abrogato).

Principali testi legislativi:

- La legge n. 2004-806 del 9 agosto 2004 *sulla politica della sanità pubblica* ha istituito un capitolo intitolato "grave minaccia per la salute" all'interno del codice della sanità pubblica. L'articolo L. 3131-1 del codice della sanità pubblica, creato da questo testo, prevede i mezzi a disposizione del Ministro della Salute per far fronte a tali minacce. Tale disposizione è stata successivamente modificata dalla legge n. 2021-689 del 31 maggio 2021 *sulla fine della crisi sanitaria*, dalla legge n. 2022-1089 del 30 luglio 2022 *che pone fine ai regimi eccezionali creati per combattere l'epidemia di Covid-19 e, infine, dalla legge n. 2024-317 dell'8 aprile 2024 sulle misure per costruire una società dell'invecchiamento e dell'autonomia*. La legge prevede inoltre l'obbligo per il progetto sanitario regionale elaborato dall'ARS di inserire un piano d'azione relativo all'allerta e alla gestione delle situazioni di emergenza sanitaria. Il testo prevede inoltre diverse disposizioni relative al monitoraggio e al controllo delle epidemie e di alcune malattie trasmissibili.
- La legge n. 2007-294 del 5 marzo 2007 *sulla preparazione del sistema sanitario alle minacce sanitarie su larga scala* ha istituito l'Istituzione per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (EPRUS), responsabile della gestione dei mezzi di lotta contro le gravi minacce per la salute, in particolare attraverso la creazione di un corpo di riserva sanitaria. L'EPRUS è stato fuso con altri istituti in occasione della creazione dello stabilimento Santé publique France con l'ordinanza n. 2016-462 del 14 aprile 2016, adottata sulla base dell'articolo 166 della legge n. 2016-41 del 26 gennaio 2016 *sulla modernizzazione del nostro sistema sanitario*.

Disposizioni codificate: Codice della sanità pubblica (CSP), Parte Terza, Libro I, Titolo III, "Gravi minacce e crisi sanitarie" (art. da L. 3131-1 a 3136-2; Arte. da R. 3131-1 a R.3135-2).

Distribuzione delle competenze

1) Competenze normative

a) Competenza generale

Ai sensi dell'art. L.1142-8 del Codice della Difesa, il **Ministro della Salute** è "responsabile dell'organizzazione e della preparazione del sistema sanitario e delle risorse sanitarie necessarie per la conoscenza di gravi minacce per la salute, la loro prevenzione, la protezione della popolazione contro di esse, nonché la cura delle vittime". Il Codice della sanità pubblica (art. L.3131-1) prevede quindi un'autorizzazione a suo favore per l'adozione di "in caso di grave minaccia per la salute che richieda misure di emergenza, in particolare in caso di minaccia di epidemia" con ordinanza motivata:

1° qualsiasi provvedimento regolamentare o individuale relativo all'organizzazione e al funzionamento del sistema sanitario;

2° Misure di quarantena o di collocamento e mantenimento in isolamento, alle condizioni previste al I degli articoli L. 3131-12 e L. 3131-13.

b) Misure di sanità pubblica

Nell'ambito dell'esercizio del potere generale di polizia, che include la tutela della salute pubblica, il **Primo Ministro** è anche competente ad adottare misure applicabili su tutto il territorio nazionale per combattere una minaccia sanitaria.

L'intervento del **sindaco**, che detiene il potere generale di polizia a livello locale, per combattere una minaccia sanitaria che è già oggetto di misure adottate dal Ministro della Salute nell'ambito del suo potere speciale di polizia, è strettamente controllato dal giudice amministrativo. Cfr. CE, 2020, *Cne de Sceaux*.

c) Sviluppo del sistema ORSAN

- Il sistema ORSAN, istituito dalla legge del 26 gennaio 2016, art. 158 (successivamente modificato e codificato nell'art. L. 3131-11 CSP), organizza la risposta del sistema sanitario in caso di "situazione sanitaria eccezionale". Esso è adottato dal **Direttore Generale dell'ARS**, previa consultazione dei prefetti competenti per l'attuazione del piano ORSEC. Tale sistema comprende in particolare "piani di risposta che organizzino, a seconda della natura della situazione sanitaria eccezionale, la mobilitazione, in modo coordinato, delle strutture sanitarie, degli operatori sanitari e dei mezzi e delle attrezzature". (CSP, art. R.3131-4, I 1°). Questi piani consentono di definire i percorsi di cura e le missioni e gli obiettivi dei diversi attori del sistema sanitario e delle istituzioni medico-sociali in tali situazioni. Il sistema ORSAN deve essere preso in considerazione:
 - Il «Piano per la gestione delle tensioni ospedaliere e delle situazioni sanitarie eccezionali», che mira a precisare «le misure da attuare in caso di evento che comporti un'interruzione dell'organizzazione delle cure, in particolare durante le situazioni sanitarie eccezionali» (CSP, art. L. 3131-7). Il piano di gestione delle tensioni ospedaliere, che ogni struttura sanitaria deve avere, è di competenza del **direttore della struttura**. Ai sensi del Codice della Sanità Pubblica, art. R. 3131-10 CSP, questo piano prevede due livelli di risposta a seconda dell'intensità della crisi:
 - 1° Il livello denominato "Piano di mobilitazione interna" per la gestione delle tensioni ospedaliere;
 - 2° Il livello denominato "Piano Bianco" per la gestione delle situazioni di salute eccezionali.
 - Il "piano blu", istituito dal decreto n. 2005-768 del 7 luglio 2005 (CASF, art. D. 312-160), di cui ogni struttura sociale e medico-sociale che accoglie persone anziane o disabili deve disporre per organizzare le proprie capacità operative in caso di crisi sanitaria o climatica.

2) Competenze di esecuzione

a) Misure generali

- Il Ministro della sanità può autorizzare il **prefetto territorialmente competente** ad adottare tutte le misure atte ad attuare le misure da lui adottate in caso di grave minaccia per la salute (art. L.3131-1, II). Ai sensi dell'articolo L. 3131-8 del CSP, il **prefetto del dipartimento** ha, se l'afflusso di pazienti o di vittime o la situazione lo richiede, e su proposta del direttore generale dell'ARS, un diritto di requisizione per beni e servizi, e può in particolare "richiedere il servizio di qualsiasi professionista della salute, indipendentemente dal suo modo di esercitare, e qualsiasi struttura sanitaria o istituto medico-sociale".

b) Attivazione del sistema ORSAN

L'attivazione del sistema ORSAN è di competenza del **Direttore Generale dell'ARS**, di propria iniziativa o su richiesta del Prefetto o del Ministro della Salute, in caso di situazione sanitaria eccezionale (CSP, Art. R. 3131-4, II).

c) Ricorso alla riserva sanitaria

La riserva sanitaria è costituita al fine di rispondere a situazioni di calamità, emergenza o grave minaccia sanitaria sul territorio nazionale, al fine di integrare, in caso di eventi eccedenti le loro consuete possibilità, a quelli attuati nell'ambito delle proprie missioni dai servizi dello Stato, degli ospedali, degli enti locali e delle ARS (CSP, Art. L. 3132-1). Viene stipulato un accordo tra l'Agenzia nazionale di sanità pubblica, i riservisti e i loro datori di lavoro (CSP, art. L. 3133-1). Spetta al **Ministro della Sanità** ricorrere alla riserva sanitaria; l'ordine determina la durata della mobilitazione dei riservisti e l'autorità alla quale sono assegnati per svolgere missioni locali, nazionali o internazionali (CSP, art. L. 3134-1).

d) Bando per professionisti sanitari volontari e regioni limitrofe

L'articolo L. 3131-10-1 del CSP prevede che, in caso di situazione sanitaria eccezionale le cui conseguenze superino la capacità di una o più strutture sanitarie della regione, il **direttore generale dell'agenzia sanitaria regionale** interessata può chiamare gli operatori sanitari della regione che si offrono volontari per fornire supporto a tali strutture sanitarie. E' altresì competente, quando le conseguenze della situazione sanitaria eccedono la capacità di assistenza della Regione, richiedere risorse sanitarie aggiuntive ai direttori generali delle Aziende sanitarie regionali delle altre regioni (CSP, Art. L. 3131-10-1-II).

C) Rafforzare l'accesso alle cure (lotta contro i "deserti medici").

Osservazione preliminare: La questione è oggetto di un disegno di legge adottato in prima lettura dal Senato il 13 maggio 2025, poi presentato il 28 maggio all'Assemblea nazionale. Questo disegno di legge intende *rafforzare il ruolo del dipartimento* nel coordinamento delle misure volte a rafforzare l'accesso alle cure nelle aree sottopopolate.

Definizione e campo d'applicazione: Per "deserti medici", o aree sottopopolate, si intendono per legge "aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure" (CSP, art. L. 1434-4 1°).

Principali testi legislativi:

- La legge n. 2005-157 del 23 febbraio 2005 *sullo sviluppo delle zone rurali* contiene diverse disposizioni relative all'insediamento di professionisti della salute in queste aree (articoli da 108 a 113). Art. 1511-8 CGCT, risultante da tali disposizioni, prevede la possibilità per le autorità locali di stanziare aiuti per promuovere l'insediamento o il mantenimento di professionisti sanitari nelle aree sottopopolate.
- La legge n. 2012-1404 del 17 dicembre 2012 *sul finanziamento della sicurezza sociale per il 2013* prevedeva la possibilità per l'ARS di stipulare un contratto con un medico o un istituto sanitario al fine di rafforzare la copertura medica nelle zone scarsamente popolate.
- La legge n. 2016-41 del 26 gennaio 2016 *sulla modernizzazione del nostro sistema sanitario* ha previsto la determinazione, con ordinanza del Direttore Generale dell'ARS, delle aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure.

Distribuzione delle competenze

1) Competenze normative

a) Determinazione delle aree sottopopolate

La legge autorizza il **direttore generale dell'ARS** a determinare con decreto ogni due anni, sentito il Consiglio territoriale della sanità, le aree che costituiscono deserti medici (CSP, art. L. 1434-4 1°) per i vari professionisti della salute. Le condizioni per la determinazione di queste zone sono precisate dal decreto n. 2017-632 del 25 aprile 2017 (CSP, artt. da R1434-41 a R. 1434-43). In tali settori, la legge prevede l'attuazione di misure volte a ridurre le disuguaglianze in materia di salute e a promuovere una migliore distribuzione geografica degli operatori sanitari, dei centri sanitari, dei centri sanitari e dei centri sanitari (CSP, art. L.1434-4).

Esercizio della competenza:

- **ARS AURA:**

Ordinanza n. 2021-19-0284 del 27 dicembre 2021 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure per la professione medica.

Ordinanza n. 2024-17-0455 del 15 ottobre 2024 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure per la professione di chirurgo dentale.

Ordinanza n. 2023-19-0391 del 25 ottobre 2023 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure per la professione di logopedista.

Ordinanza n. 2024-17-0457 del 15 ottobre 2024 che determina le aree caratterizzate da un'offerta insufficiente di cure o da difficoltà di accesso alle cure per la professione di fisioterapista.

Ordinanza n. 2024-17-0457 del 21 gennaio 2021 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure per la professione infermieristica.

Ordinanza n. 2025-17-0044 del 17 febbraio 2025 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure per la professione infermieristica.

<https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/zonages-des-professionnels-de-sante-en-auvergne-rhone-alpes-les-cartographies-en-vigueur>

- **ARS PACA:**

Ordinanza n. DSDP-0322-0500-I del 13 aprile 2022 che modifica l'ordinanza n. DSDP-0122-0179-I relativa alla determinazione delle aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure per la professione di medico

Ordinanza n. DSDP-1124-1671-I del 18 dicembre 2024 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure per la professione di chirurgo dentale

Ordinanza n. DSDP-0224-0228-I dell'11 luglio 2024 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure e le aree in cui il livello di offerta è particolarmente elevato per la professione di logopedista; Continuazione del decreto [qui](#).

Decreto PACA Masseur Kinésithérapeutes 02 giugno 2025 del 2 giugno 2025 che determina i settori caratterizzati da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure e i settori in cui il livello di offerta è particolarmente elevato per la professione di fisioterapista

Ordinanza n. DSDP-0720-0547-I del 18 agosto 2020 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure e le aree in cui il livello di offerta è particolarmente elevato per la professione di infermiere privato

Ordinanza n. DSDP-0225-0109-I del 3 marzo 2025 che determina le aree caratterizzate da un'offerta di cure insufficiente o da difficoltà di accesso alle cure e le aree in cui il livello di offerta è particolarmente elevato per la professione di ostetrica

b) Competenza nel campo della promozione dell'accesso alle cure.

A partire dalla legge c.d. "3DS" n°2022-217 del 21 febbraio 2022, il **dipartimento** è competente a promuovere l'accesso all'assistenza territoriale sul territorio dipartimentale (CGCT, art. L. 3111-1). Tuttavia, questo titolo di competenza generale è attualmente privo di qualsiasi estensione di specifiche disposizioni legislative o regolamentari, ad eccezione di quelle menzionate *di seguito*.

2) Competenze di esecuzione

a) Creazione e finanziamento di centri sanitari

I centri sanitari sono definiti come "strutture sanitarie territoriali che forniscono cure primarie e, se del caso, cure secondarie e svolgono attività di prevenzione, diagnosi e cura, all'interno del centro, senza alloggio, o presso il domicilio del paziente. Essi assicurano, se del caso, un'assistenza poliprofessionale, coinvolgendo i professionisti medici e gli ausiliari medici" (CSP, art. L. 6323-1). Tutti i centri sanitari forniscono, come attività principale, servizi che sono rimborsati dall'assicurazione sanitaria. La legge prevede inoltre la possibilità di creare centri sanitari universitari poliprofessionali finalizzati allo sviluppo della formazione e della ricerca nell'ambito delle cure primarie (CSP, art. L. 6323-1-2).

I centri sanitari sono creati e gestiti da organizzazioni senza scopo di lucro, o dai dipartimenti, o dai comuni o loro gruppi, o da strutture sanitarie pubbliche, o da persone giuridiche che gestiscono strutture sanitarie private, senza scopo di lucro o a scopo di lucro (CSP, art. L. 6323-1-3).

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**

- Delibera n. CP-2022-05 / 12-109-6721 del 25 febbraio 2022 della Commissione permanente del Consiglio regionale. Creazione del GIP "Ma Région ma santé – Auvergne-Rhône-Alpes" a favore dell'assunzione di medici stipendiati.

b) Assegnazione di un aiuto finanziario per l'insediamento di professionisti della salute

Gli enti locali e i loro gruppi sono competenti per l'assegnazione di *aiuti destinati a favorire l'insediamento o il mantenimento di professionisti della salute* nelle aree definite sottopopolate dall'ARS (legge n. 2005-157 del 23 febbraio 2005 - art. 108; CGCT, art. L. 1511-8). L'assistenza può essere subordinata a metodi di pratica di gruppo o multiprofessionali volti a migliorare la continuità e la qualità delle cure. Le condizioni per la concessione dell'aiuto sono determinate dall'art. R. 1511-44 CGCT. In quanto tali, le autorità locali contribuiscono al finanziamento dei centri sanitari, che sono molto comuni nelle zone rurali. Mentre il centro sanitario è una struttura pubblica, il centro sanitario è definito come una persona giuridica composta da professionisti medici, assistenti medici o farmacisti, che esercitano a titolo liberale (CSP, art. L. 6323-3). Lo scopo dei centri sanitari è quello di fornire attività di assistenza senza alloggi di prima linea e, se del caso, di seconda linea, e di redigere un piano sanitario, che viene inviato all'ARS per informazione.

Ai sensi del medesimo articolo, gli **enti locali e le loro associazioni** possono anche concedere *indennità di alloggio e di viaggio agli studenti post-laurea in medicina generale, chirurgia odontoiatrica o qualsiasi altra specializzazione* quando svolgono i loro tirocini nei settori definiti dalla citata legge sul finanziamento della sicurezza sociale per il 1999, in cui si rileva un deficit nella prestazione di assistenza (CGCT, art. 1511-8, al.5, come modificato dalla legge n. 2023-1268 del 27 dicembre 2023, art. 21).

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - Delibera n. CP-2022-05 / 12-42-6654 del 25 febbraio 2022 della Commissione Permanente del Consiglio Regionale. Rafforzare la rete regionale delle case e dei centri sanitari.
 - Delibera n. CP-2022-05 / 12-109-6721 del 25 febbraio 2022 della Commissione permanente del Consiglio regionale. Premi d'impegno per l'insediamento di futuri medici di medicina generale in settori prioritari.
 - Delibera n. CP-2022-12 / 12-70-7173 del 16 dicembre 2022 della Commissione permanente del Consiglio regionale. Assistenza per l'insediamento iniziale dei medici di medicina generale.
- **Regione PACA:**
 - Deliberazione n. 22-148 del 25 febbraio 2022 della Commissione Permanente della Giunta Regionale di approvazione del quadro normativo specifico per le borse di tirocinio per tirocinanti in Diploma di Studi Specialistici (DES) in medicina generale applicabile al 1° maggio 2022
 - Ordinanza n. 2024-159 del 29 maggio 2024 della Giunta regionale sulla decisione di concedere il sussidio europeo richiesto nell'ambito dell'operazione "Fondo di formazione per borse di tirocinio per tirocinanti in diplomi di studi specialistici in medicina generale nei deserti medici".

c) Competenza a concludere contratti di concessione di aiuti per l'insediamento e l'esercizio dell'attività in una zona sottopopolata

Le **agenzie sanitarie regionali** sono competenti a stipulare un contratto all'inizio dell'esercizio della professione con un medico che esercita la professione in qualità di supplente o con uno studente al termine degli studi di medicina, se esercitano in una zona scarsamente popolata (CSP, art. L. 1435-4-2). Le condizioni del contratto sono regolate dal Codice della Sanità Pubblica (Art. R. 1435-9-1 a R. 1435-9-11).

Le **agenzie sanitarie regionali** sono inoltre competenti a stipulare un contratto con gli istituti sanitari pubblici, gli istituti sanitari privati di interesse collettivo, i centri sanitari, le società di mutua assicurazione e i medici impiegati in tali istituti in base ai quali tali medici svolgono in tutto o in parte la loro attività in una zona sottopopolata (CSP, Art. da L. 1435-5-1 a L. 1435-5-5).

Sulla base delle convenzioni e degli accordi nazionali previsti dal Codice della sicurezza sociale (artt. L. 162-5, art. L. 162-32 e segg., artt. L. 162-47), **gli organismi di assicurazione sanitaria** sono competenti a stipulare un contratto tripartito con i centri sanitari e le agenzie sanitarie regionali favorendo l'insediamento di tali centri in una zona sottopopolata nonché quello dei medici. Gli aiuti erogati dalle casse malattia possono essere soggetti a modulazione regionale.

Esercizio della competenza:

L'aiuto per i medici a livello di ARS PACA è presentato nel seguito documento.

d) Autorizzazione a fornire consulenze sanitarie in un'unità mobile

L'esercizio della medicina da fiera è espressamente vietato dal Codice di Deontologia Medica (CSP, artt. 4127-74). Tuttavia, lo stesso testo prevede che "quando le esigenze della sanità pubblica lo richiedano, un medico può essere autorizzato a fornire consultazioni e cure in un'unità mobile secondo un programma stabilito in anticipo". Spetta al consiglio dipartimentale dell'Ordine dei Medici rilasciare l'autorizzazione.

Nell'ambito delle loro responsabilità di sostegno alla pratica della medicina nelle aree scarsamente popolate, le autorità locali possono contribuire al finanziamento di tali programmi.

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - Delibera n. CP-2023-03 / 12-40-7392 del 10 marzo 2023 della Commissione permanente del Consiglio regionale. Supporto per consultazioni mobili con specialisti e consulenze specializzate presso gli avamposti nelle aree rurali.

D) Trasporto sanitario

Definizione e ambito di applicazione dell'argomento: Secondo il Codice della sanità pubblica, art. L. 6312-1: "Il trasporto sanitario è qualsiasi trasporto di una persona malata, ferita o partoriente, per motivi di cura o diagnosi, su prescrizione medica o in caso di emergenza medica, effettuato utilizzando mezzi di trasporto terrestre, aereo o marittimo, appositamente adattati a tale scopo". Ai sensi del medesimo articolo, "non costituisce trasporto sanitario il trasporto di personale della difesa effettuato con mezzi specifici delle forze armate".

Legislazione e regolamenti applicabili:

- La legge n. 86-11 del 6 gennaio 1986 *sul soccorso medico d'urgenza e sul trasporto sanitario* è stata a lungo il principale atto legislativo in questo settore. Questa legge è stata codificata dall'ordinanza n. 2000-548 2000-06-15 del 22 giugno 2000. Si rimanda inoltre al decreto attuativo n. 87-965 del 30 novembre 1987, successivamente più volte modificato.
- L'ordinanza n. 2010-177 del 23 febbraio 2010 ha sostituito la competenza del direttore generale dell'ARS a quella del rappresentante dello Stato per il rilascio dell'autorizzazione delle imprese di trasporto sanitario.

Disposizioni consolidate:

- Arte. da L.6312-1 a L. 6312-5 CSP.
- Arte. da R. 6312-1 a R. 6312-43 CSP.

Distribuzione delle competenze

1) Competenze normative

a) Norme relative al trasporto sanitario

Il **Primo Ministro**, che detiene poteri regolamentari, ha il potere (art. L. 6312-5 CSP, come modificato dalla legge n. 2025-199 del 28 febbraio 2025 - Art. 61) di determinare con decreto del Consiglio di Stato le condizioni per il rilascio e lo scopo dell'approvazione e gli obblighi delle persone che la detengono (art. R. 6312-1 a R. 6312-17 CSP); di determinare la partecipazione delle imprese di trasporto sanitario al servizio di guardia in termini di trasporto sanitario (Art. R. 6312-17-1 a R. 6312-23-2). Il primo ministro stabilisce inoltre l'organizzazione del trasporto sanitario aereo e del trasporto sanitario interospedaliero per gli infermieri (articoli da R6312-24 a R6312-28-1 CSP). Infine, spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri determinare le condizioni relative al rilascio delle autorizzazioni per l'entrata in circolazione dei veicoli per il trasporto sanitario terrestre (articoli da R6312-29 a R6312-43).

2) Competenze di esecuzione

a) Approvazione, controllo e revoca

Il **direttore generale dell'ARS**. Nell'ambito della procedura in contraddittorio per la revoca dell'accreditamento, viene consultata la sottocommissione per il trasporto sanitario istituita in seno alla Commissione dipartimentale per l'assistenza medica d'urgenza, il servizio di guardia e il trasporto sanitario (art. R. 6312-5 CSP).

b) Organizzazione del servizio di guardia per il trasporto sanitario

Il **direttore generale dell'ARS adotta** un capitolato d'onori dipartimentale, previa consultazione del sottocomitato dipartimentale per il trasporto sanitario, che definisce il quadro e le condizioni per l'organizzazione di questo servizio e definisce in particolare la suddivisione del territorio in settori di guardia (art. R. 6312-19 CSP). L'organizzazione del servizio di guardia e del trasporto sanitario urgente è monitorata ogni sei mesi dalla sottocommissione per il trasporto sanitario (art. R6312-23-2).

c) Autorizzazione per la messa in circolazione di veicoli terrestri per il trasporto sanitario

- *Determinazione dell'indice nazionale dei fabbisogni di trasporto sanitario della popolazione: il **Ministro della salute** con decreto, in base all'art. R6312-29.*

- *Determinazione del numero teorico di veicoli adibiti al trasporto sanitario per reparto*: il **Direttore Generale dell'ARS** con ordinanza, e previo parere della sottocommissione per il trasporto sanitario istituita all'interno del Comitato Dipartimentale per l'Assistenza Medica di Emergenza, la Permanenza delle Cure e il Trasporto Sanitario.
- *Rilascio delle autorizzazioni alla messa in servizio*: **Direttore Generale dell'ARS** (art.). L'autorizzazione non viene rilasciata se il numero di veicoli già in servizio è pari o superiore a un numero stabilito in base alle esigenze sanitarie della popolazione (art. L. 6312-4 CSP), ad eccezione dei veicoli assegnati esclusivamente al servizio di soccorso medico d'urgenza.

d) Sostegno finanziario

In linea di principio, il trasporto sanitario per *i pazienti non ospedalizzati* è a carico dell'**assicurazione sanitaria** (art. R. 322-10 del Codice della sicurezza sociale), dietro presentazione di una prescrizione medica (R. 322-10-2 CSS). Per quanto riguarda il trasferimento dei *pazienti ricoverati*, cfr. *infra*. Per il trasporto sanitario fornito dall'OMUR nell'ambito dell'assistenza medica d'urgenza, la copertura è finanziata dalla corrispondente dotazione MIG (art. D. 162-17, III, CSS).

E) Trasferimenti di pazienti (o trasferimenti sanitari)

Definizione e portata dell'argomento: La nozione di trasferimento deve essere distinta da quella di trasporto: "il trasferimento corrisponde a una modalità di ingresso o uscita di un paziente. Il trasporto corrisponde a una modalità di trasferimento¹⁰⁰. ». Il trasferimento può essere *permanente* o *temporaneo*. Per trasferimento permanente si intende il caso in cui "il paziente ricoverato in un istituto viene trasferito in un altro istituto (nel senso di entità geografica), indipendentemente dal fatto che appartenga o meno alla stessa entità giuridica, per rimanervi in ospedale, per un periodo superiore a 48 ore¹⁰¹". Per trasferimento temporaneo si intende "una situazione in cui una struttura sanitaria utilizza la piattaforma tecnica o l'attrezzatura di un'altra struttura sanitaria, indipendentemente dal fatto che faccia parte o meno della stessa entità giuridica, per fornire ai pazienti cure o esami che non può effettuare da sola¹⁰²", senza che la degenza del paziente superi le 48 ore.

Testi principali :

- Il decreto n. 74-27 del 14 gennaio 1974 *sulle norme di funzionamento degli ospedali e degli ospedali locali* ha stabilito l'obbligo per qualsiasi istituzione sanitaria pubblica di indirizzare qualsiasi persona malata o ferita a un istituto in grado di fornire le cure richieste quando le condizioni del paziente richiedono cure urgenti relative a discipline o tecniche non praticate nello stabilimento o che richiedono risorse di cui non dispone. Questo testo è stato codificato nel Codice della sanità pubblica (art. R. 1112-14) con il decreto n. 2003-462 del 27 maggio 2003.
- Le norme relative alla copertura finanziaria dei trasferimenti sanitari derivano dalla legge n. 2017-1836 del 30 dicembre 2017 *sul finanziamento della previdenza sociale*

¹⁰⁰ Ministero della Salute, *FAQ per il trasporto di pazienti ospedalizzati (articolo 80)*, febbraio 2021 [online].

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

per il 2018 e dal decreto attuativo n. 2018-354 del 15 maggio 2018 (successivamente modificato dal decreto n. 2025-186 del 26 febbraio 2025).

Distribuzione delle competenze

1) Competenze normative

La competenza normativa spetta **esclusivamente allo Stato** in questa materia. L'organizzazione dei trasferimenti dei pazienti si basa sugli obblighi stabiliti dal legislatore per garantire il coordinamento e la continuità delle cure nell'ambito del percorso di salute del paziente.

In questo senso, il potere di regolamentazione esercitato dal **Primo Ministro** (art. R. 1112-14 CSP) stabilisce l'obbligo, sotto la responsabilità dell'istituzione sanitaria pubblica, di trasferire il paziente nei seguenti casi:

- Quando un medico o un tirocinante dell'istituto rileva che la condizione di una persona malata o ferita richiede cure urgenti relative a una disciplina o tecnica non praticata nell'istituto o che l'assistenza richiede risorse che l'istituto non ha.
- Quando il ricovero di una persona malata o infortunata presenta, a causa della mancanza di spazio nello stabilimento, un rischio definito per il funzionamento del servizio ospedaliero.

Analogamente, l'articolo R. 1112-58 CSP, paragrafo 2, relativo alla dimissione dei pazienti ospedalizzati prevede che "tutte le misure sono adottate, se necessario, e su proposta medica, in vista dell'immediato trasferimento della persona ricoverata in un istituto che fornisca cure mediche e riabilitative o cure a lungo termine adeguate al suo caso".

Il legislatore è inoltre intervenuto direttamente per imporre il trasferimento di persone che soddisfano le condizioni per l'ammissione al trattamento psichiatrico in regime di pronto soccorso da parte di un istituto sanitario che non fornisce tali cure a un istituto che svolge tale missione (art. L. 3211-2-3 CSP), sulla base di un accordo concluso tra stabilimenti.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria dei trasferimenti sanitari, l'articolo L. 162-21-2 del Codice della previdenza sociale stabilisce il principio secondo cui "il trasporto all'interno dello stesso istituto sanitario o tra due istituti sanitari è coperto dall'istituto all'origine della prescrizione del trasporto". Le modalità di applicazione del testo sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (esercizio delle competenze: artt. D. 162-17 CSS).

2) Competenze di esecuzione

a) Limitazione del trasferimento

Il trasferimento sanitario è sempre frutto di una prescrizione redatta da un medico, che se ne assume la responsabilità.

b) Esecuzione materiale del trasferimento

Si distingue tra trasferimenti medici di pazienti che necessitano di cure mediche durante il trasporto e trasferimenti di pazienti le cui condizioni sono stabilizzate. Nel primo caso, il trasferimento è necessariamente effettuato dallo **SMUR** (Art. R. 6123-15, 2°, CSP).

c) Sostegno finanziario

Spetta all'**istituzione prescrivente** farsi carico dei trasferimenti intra o interospedalieri nei casi previsti dagli artt. D. 162-17 CSS. L'istituto prescrivente è in linea di massima quello dal quale il paziente viene trasferito, salvo i casi di cui all'art. D. 162-17-2, II da 1° a 4°, CSS, in cui è lo

stabilimento in cui il paziente viene trasferito. In deroga a quanto previsto dall'art. D. 167-17, I, l'**assicurazione** malattie rimane responsabile del trasporto di cui all'art. D. 167-17, II, alle condizioni definite negli articoli R. 322-10 e seguenti della CSS. Ciò include *i trasferimenti transfrontalieri di pazienti*¹⁰³.

F) Condivisione di dati sicuri tra gli attori sanitari

Definizione e ambito di applicazione dell'argomento: Consideriamo qui la questione della condivisione dei dati sanitari tra professionisti e istituzioni sanitarie. Questi dati, che sono di natura personale, sono protetti da un principio di segretezza, che tuttavia consente un certo numero di deroghe. I dati sanitari personali sono definiti dal Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) del 27 aprile 2016 come dati "relativi alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la fornitura di servizi sanitari, che rivelano informazioni sullo stato di salute di tale persona" (art. 4.15).¹⁰⁴

Principali testi legislativi

- La legge n. 2002-303 del 4 marzo 2002 *sui diritti dei pazienti e la qualità del sistema sanitario* stabilisce il principio del segreto medico e ne determina l'ambito di applicazione e le deroghe consentite. Per quanto riguarda la segretezza tra gli operatori sanitari e le strutture sanitarie, le disposizioni della legge del 4 marzo 2002 sono state modificate dalla legge n. 2021-2017 del 2 agosto 2021 *sulla bioetica*, che distingue il regime per la trasmissione di dati tra professionisti della salute a seconda che appartengano o meno alla stessa équipe di assistenza.
- In termini di attuazione e utilizzo dei dati, la legge n. 78-17 del 6 gennaio 1978 *relativa all'informatica, ai file e alle libertà civili* (la cosiddetta "legge sulla protezione dei dati"), ha storicamente occupato un posto predominante. Tuttavia, il regime per lo scambio e la condivisione dei dati sanitari è stato modificato in modo significativo da una serie di testi, a partire dalla legge n. 2016-41 del 26 gennaio 2016 *sulla modernizzazione del nostro sistema sanitario*, quindi con il Regolamento generale sulla protezione dei dati dell'Unione Europea 2016/679 del 27 aprile 2016 (GDPR). che facilita la condivisione dei dati rafforzando nel contempo gli obblighi dei titolari del trattamento. È stata quindi approvata una legge di adattamento n°2018-493 del 20 giugno 2018 *sulla protezione dei dati personali*.
- Più recentemente, la legge n. 2019-774 del 24 luglio 2019 *sull'organizzazione e la trasformazione del sistema sanitario* ha istituito una Piattaforma di dati sanitari, con il decreto attuativo n. 2021-1048 del 4 agosto 2021 che ha successivamente specificato l'elenco dei professionisti sanitari e delle strutture autorizzate a consultare o alimentare lo spazio della salute digitale.
- Infine, il Regolamento 2025/327 *sullo Spazio europeo dei dati sanitari (EEDS)*, pubblicato il 5 marzo 2025, mira a creare un mercato unico dei dati sanitari all'interno dell'Unione Europea.

Distribuzione delle competenze

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ F. Megerlin, "Nozione di dati sanitari. Dinamiche concettuali e competitive", *Litec Medical and Hospital Law*, settembre 2023.

1) Competenze normative

La competenza normativa in questo settore spetta esclusivamente al legislatore e all'autorità nazionale di regolamentazione. In particolare, essa riguarda i seguenti punti:

a) Determinazione delle norme relative allo scambio di informazioni sanitarie

Le regole relative alla condivisione dei dati tra professionisti della salute differiscono a seconda che appartengano o meno alla stessa équipe di assistenza (CSP, art. L. 1110-4). Per quanto riguarda i consulenti medici e i medici di controllo, le norme relative allo scambio dei dati sanitari sono previste dal Codice della Sanità Pubblica, art. L. 1112-1 III, nonché dal Codice della previdenza sociale, art. L. 162-30-1.

Inoltre, il Codice della sanità pubblica include anche varie disposizioni relative allo scambio di dati durante le cure fornite nel territorio di un altro Stato dell'Unione Europea (artt. L. 1111-22; art. R. 1111-55 e R. 1111-56).

b) Determinazione delle norme relative al trattamento dei dati personali a fini di ricerca, studio o valutazione nel settore della salute

Al riguardo, si rinvia agli articoli da 72 a 77 della legge del 6 gennaio 1978, come modificata dalla legge del 26 gennaio 2016, articolo 193, nonché alle disposizioni del decreto n. 2016-1872 del 26 dicembre 2016.

c) Definizione del sistema nazionale d'informazione sanitaria

Il legislatore ha istituito, con la legge del 26 gennaio 2016, il Sistema Nazionale d'Informazione Sanitaria (SNDS), che raccoglie le principali banche dati sanitarie esistenti. La SDNS è disciplinata dagli articoli da L.1461-1 a L.1461-7 del Codice della sanità pubblica.

d) Definizione della cartella clinica condivisa

La legge n. 2004-810 del 13 agosto 2004 sull'assicurazione sanitaria aveva creato il fascicolo medico personale, che aveva lo scopo di facilitare il coordinamento e la condivisione delle informazioni tra gli operatori sanitari relative a un paziente. La legge del 26 gennaio 2016 l'ha sostituita con la cartella clinica condivisa (DMP), concepita come un fascicolo sanitario elettronico, consultabile e alimentabile da professionisti sanitari autorizzati dal paziente. Il DMP è stato integrato, a partire dal 1° gennaio 2022, nello spazio digitale "My health space". Le norme relative allo spazio sanitario digitale e alla cartella clinica condivisa sono previste dal Codice della Sanità Pubblica, art. da L. 1111-13 a L. 1111-24 e da R. 1111-40 a R. 1111-64.

e) Sviluppo di standard di interoperabilità e sicurezza per l'hosting dei dati

Spetta al Ministro della Salute approvare gli standard di interoperabilità, sicurezza ed etica elaborati dal gruppo di interesse pubblico responsabile dello sviluppo di sistemi informativi sanitari condivisi. Tali standard sono redatti di concerto con i rappresentanti delle professioni sanitarie, le associazioni riconosciute degli utenti del sistema sanitario, le strutture sanitarie, gli istituti e i servizi del settore medico-sociale e sociale, nonché gli operatori pubblici e privati nello sviluppo e nella pubblicazione di sistemi informativi e servizi e strumenti sanitari digitali. (Codice della sanità pubblica, artt. L. 1470-5 e L. 1470-6).

G) Formazione del personale sanitario

Definizione e ambito di applicazione della materia: A differenza delle professioni mediche e delle professioni della farmacia e della fisica medica (disciplinate rispettivamente dai Libri I e II della Parte Quarta del Codice della Sanità Pubblica), che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, il legislatore ha previsto una competenza concorrente dello Stato e della Regione per quanto riguarda la formazione del personale nelle professioni paramediche. Queste includono le professioni di assistenti infermieristici, assistenti all'infanzia, autisti di ambulanze, assistenti dentistici e assistenti di regolamentazione medica e sono oggetto del libro III della parte quarta del codice della sanità pubblica.

Legislazione

- La legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004 *sulle libertà e le responsabilità locali* ha conferito alle regioni il potere di autorizzare la creazione di istituti di formazione per le professioni paramediche, e ha trasferito loro la responsabilità del loro funzionamento e delle loro attrezzature quando sono pubblici, e il diritto di concorrere per loro quando sono privati. La regione partecipa anche alla determinazione del numero di studenti ammessi a iscriversi al primo anno per un determinato corso. La legge del 13 agosto 2004 è stata successivamente modificata dalla legge n. 2014-288 del 5 marzo 2014 *sulla formazione professionale, l'occupazione e la democrazia sociale*.

Distribuzione delle competenze

a) Determinazione delle condizioni di accesso alla formazione, dei programmi, dell'organizzazione degli studi e dei metodi di valutazione.

Spetta allo Stato determinare le condizioni di accesso alla formazione, i programmi, l'organizzazione degli studi e i metodi di valutazione (CSP, art. L. 4383-1).

b) Determinazione del piano regionale delle strutture sanitarie e sociali

Sulla base dell'articolo L. 214-13 del Codice dell'Istruzione, il Consiglio Regionale è competente ad adottare un piano regionale per la formazione sanitaria e sociale, che costituisce una delle componenti del contratto del Piano Regionale per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale (CPRDFOP), il cui scopo è quello di analizzare le esigenze occupazionali a medio termine del territorio regionale, competenze e qualifiche e la programmazione di azioni di formazione professionale per giovani e adulti. Il contratto di piano è sottoposto all'approvazione del Consiglio regionale, del rappresentante dello Stato e delle autorità accademiche.

Esercizio della competenza:

Regione AURA:

- Delibera del Consiglio Regionale n. AP-2022-06/07-13-6750 del 29 e 30 giugno 2022 sul Piano Auvergne-Rhône-Alpes 2022-2028 per l'Economia, l'Occupazione, la Formazione e l'Innovazione, in particolare il Piano Regionale per lo Sviluppo del Contratto di Formazione e Orientamento Professionale (CPRDFOP) 2022-2028, Piano Regionale Auvergne-Rhône-Alpes per lo Sviluppo della Formazione Professionale e del Contratto di Orientamento 2022-2028

Regione PACA:

- Delibera n. 23-0021 del 24 marzo 2023 della Giunta regionale e relativi allegati di approvazione del piano regionale della formazione sanitaria e sociale e degli accordi su obiettivi e mezzi relativi all'attuazione della formazione regionale per le professioni paramediche e ostetriche per il periodo 2023-2028
<https://www.cariforef-provencealpescotedazur.fr/Content/upload/Schemas-Saso.pdf>
- Delibera n. 23-0022 del 24 marzo 2023 della Giunta Regionale di approvazione del Piano Regionale Contratto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale 2023-2028.
CPRDFOP PACA 2023-2028.

c) Determinazione del numero di studenti ammessi all'immatricolazione al primo anno.

L'articolo L. 4383-2 del codice della sanità pubblica prevede che il numero di studenti ammessi al primo anno di un determinato corso sia fissato:

"1° Per i corsi di formazione che portano al conseguimento del diploma di istruzione superiore, con provvedimento dei Ministri della Salute e dell'Istruzione Superiore, che pervengono preventivamente una proposta dalla Regione;

2° Per gli altri corsi di formazione, con decreto del Ministro della Sanità, che fissa tale numero sulla base del piano regionale di formazione sanitaria di cui all'articolo L. 214-13 I, I, del Codice dell'istruzione e tenendo conto delle esigenze in termini di posti di lavoro e di competenze.

Quando si discosta dalla proposta proveniente dalla Regione, l'ordine di cui al primo comma del presente articolo deve essere motivato alla luce dell'analisi dei bisogni della popolazione e delle prospettive di inserimento professionale".

d) Autorizzazione degli istituti e delle scuole di formazione per le professioni paramediche

Ai sensi dell'articolo L. 4383-3 del codice della sanità pubblica, spetta al presidente del Consiglio regionale rilasciare l'autorizzazione per la creazione di istituti o scuole di formazione per le professioni paramediche. È inoltre responsabile dell'approvazione dei direttori di tali istituti, previa consultazione con il direttore generale dell'ARS.

La Regione è inoltre responsabile del funzionamento e dell'equipaggiamento delle scuole e degli istituti quando sono pubblici e può contribuire a ciò quando sono privati (CSP, art. L. 4383-5).

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - Delibera n. CP-2024-12 / 12-90150 del 20 dicembre 2024 della Commissione permanente del Consiglio regionale. Sostegno alle istituzioni sanitarie e sociali.
- **Regione PACA:**
 - Delibera n. 25-0010 del 14 marzo 2025 che approva gli stanziamenti operativi 2025 per la formazione sanitaria e sociale per il finanziamento di 53 istituti e modifica il quadro per l'intervento dell'aiuto individuale regionale allo studio nel settore sanitario e dell'assistenza sociale.

e) Assistenza agli alunni e agli studenti iscritti a istituti e scuole per la formazione delle professioni paramediche

Ai sensi dell'articolo L. 4383-4 del codice della sanità pubblica, la Regione è competente per l'assegnazione di aiuti agli alunni e agli studenti iscritti a tali istituti, nonché per determinare la natura, il livello e le condizioni di assegnazione di tali aiuti.

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - Delibera n. CP-2024-12 / 12-90149 del 20 dicembre 2024 del Comitato permanente del Consiglio regionale. Aiuti per l'assistenza sanitaria e sociale agli studenti. Assegnazione delle borse di studio regionali per l'esercizio 2025.

H) Prevenzione sanitaria

Di solito si distingue tra la cosiddetta prevenzione "primaria", che si riferisce ad azioni volte a combattere la comparsa di una malattia e che si realizza quindi principalmente attraverso misure di informazione, e la cosiddetta prevenzione "secondaria", che ha lo scopo di rilevare malattie già comparse¹⁰⁵.

Nell'ambito della politica sanitaria nazionale, l'articolo L. 1411-6 del CSP prevede che "i programmi sanitari destinati a prevenire la comparsa, lo sviluppo o l'aggravamento di malattie o menomazioni sono stabiliti con **decreto del Ministro della Sanità** e della Previdenza sociale e, se necessario, dei ministri interessati". Seguendo un'identica logica di prevenzione, l'articolo L. 1411-6-2 del CSP prevede che "tutti gli adulti di età pari o superiore a diciotto anni beneficiano di misure di prevenzione sanitaria e sociale, che comprendono in particolare gli appuntamenti preventivi offerti agli assicurati a determinate età. Questi appuntamenti di prevenzione possono includere consulenze e informazioni sulla prevenzione, educazione sanitaria, sessioni di promozione della salute e prevenzione. Questi appuntamenti di prevenzione devono essere anche il luogo in cui vengono identificati la violenza sessista e sessuale e i rischi associati alla situazione di caregiver. »

L'Agenzia nazionale per la sanità pubblica (o Santé publique France), costituita sotto forma di istituzione amministrativa pubblica dello Stato, è anch'essa un attore importante nella prevenzione sanitaria. Tra le missioni menzionate nel decreto n. 2016-523 del 27 aprile 2016 relativo alla creazione di questa Agenzia vi è quella di esercitare una funzione di esperti e di supporto nel campo della promozione della salute, della prevenzione e dell'educazione sanitaria (CSP, art. R. 1413-1).

Le misure di prevenzione secondaria riguardano le cosiddette cure di base, la cui organizzazione è di competenza dell'**ARS**, e che comprendono in particolare la prevenzione, lo screening, la diagnosi, il trattamento e il follow-up dei pazienti (CSP, art. L. 1411-11).

¹⁰⁵ Claudine Bergoignan Esper, "Esercizio medico e azioni di salute pubblica. Lotta contro il cancro", *Loose-leaf Litec Medical and Hospital Law*, Fasc. 167-10, novembre 2024.

Particolare attenzione sarà rivolta alle azioni di prevenzione messe in atto in diversi settori sanitari.

1) Lotta alle dipendenze

Definizione e ambito di applicazione del materiale:

La terza parte del Codice della Sanità Pubblica è dedicata alla lotta contro le malattie e le dipendenze. Di questi, il Libro III è dedicato alla lotta contro l'alcolismo, il Libro IV alla lotta contro la tossicodipendenza, e il Libro V è dedicato alla lotta contro il fumo e il doping. Ci interessano qui le disposizioni volte alla prevenzione di queste diverse dipendenze, tralasciando quelle riguardanti l'assistenza da fornire alle persone che ne sono colpite.

Legislazione

- La legge n. 70-1320 del 31 dicembre 1970 *recante misure sanitarie per la lotta contro la tossicodipendenza e la repressione del traffico e dell'uso illecito di sostanze velenose* ha stabilito il quadro legislativo per la lotta contro la tossicodipendenza.
- La legge n. 91-32 del 10 gennaio 1991 *sulla lotta contro il fumo e l'alcolismo* (nota come legge Evin) ha fornito il quadro legislativo per combattere queste forme di dipendenza. Le disposizioni di questa legge sono state successivamente modificate dalla legge del 26 gennaio 2016 *sulla modernizzazione del nostro sistema sanitario*.
- Il decreto n. 2007-877 del 14 maggio 2007 ha determinato il quadro normativo applicabile ai centri di cura, sostegno e prevenzione delle dipendenze.
- Il decreto n. 2014-322 dell'11 marzo 2014 ha istituito la Missione interministeriale per la lotta contro la droga e i comportamenti che creano dipendenza.

Disposizioni consolidate:

- *Prevenzione dell'alcolismo*: CSP, artt. da L. 3311-1 a L. 3311-4.
- *Prevenzione del tabagismo*: CSP, art. da L. 3511-1 a L. 3511-3.
- *Prevenzione della tossicodipendenza*: CSP, artt. da L. 3411-1 a L. 3414-1; Art. D. 3411-1 a R. 3413-15.

Distribuzione delle competenze

Spetta allo **Stato** organizzare e coordinare la prevenzione e il trattamento dell'alcolismo (CSP, art. L. 3311-1).

Spetta al **Governo** fissare con decreto la data di una manifestazione annuale intitolata "Giornata senza tabacco" (CSP, art. L. 3511-1). Nell'ambito della lotta contro il tabagismo, l'art. La L. 3511-2 prevede inoltre che nelle scuole e nell'esercito siano fornite informazioni di carattere sanitario, profilattico e psicologico.

Nella lotta contro la tossicodipendenza, è responsabilità di una **missione interministeriale per la lotta alla droga e ai comportamenti di dipendenza**, posta sotto l'autorità del Primo Ministro, guidare e coordinare le azioni dello Stato nella lotta contro l'uso dannoso di sostanze psicoattive e i comportamenti di dipendenza. Questa missione interviene in particolare nei settori dell'osservazione, dell'informazione e della prevenzione, della gestione e riduzione dei

rischi sanitari e del danno sociale, della lotta alla tratta, della ricerca e della formazione. (CSP, art. D. 3411-13).

I centri di cura, sostegno e prevenzione delle dipendenze (CSAPA) possono partecipare ad azioni di prevenzione, formazione e ricerca sulle pratiche di dipendenza. Possono anche implementarli. Quando queste azioni sono organizzate da persone giuridiche, esse remunerano l'intervento del centro. (CSP, art. D. 3411-8).

2) Lotta contro il cancro

Definizione e ambito di applicazione dell'argomento: Non ci interesseranno qui le disposizioni relative alla cura del cancro, ma solo quelle relative alle azioni di prevenzione e screening previste dal legislatore. La politica di lotta contro il cancro, che per lungo tempo è stata concepita a livello dipartimentale, ha assunto un carattere nazionale a partire dall'adozione del primo "Piano Cancro" nel 2003, e testimonia una competenza che oggi appartiene in gran parte allo Stato.

Legislazione

- La legge n. 2004-806 del 9 agosto 2004 *sulla politica della sanità pubblica* ha istituito l'Istituto Nazionale dei Tumori.
- La legge n. 2025-596 del 30 giugno 2025 ha istituito un registro nazionale dei tumori.

Disposizioni codificate: CSP, artt. da L. 1415-2 a L. 1415-8.

Distribuzione delle competenze

L'**Istituto nazionale dei tumori**, che assume la forma di un gruppo di interesse pubblico (GIP), è responsabile del coordinamento delle azioni di lotta contro il cancro. In questo contesto, è responsabile in particolare dello sviluppo e del monitoraggio di azioni congiunte tra operatori oncologici pubblici e privati e dello sviluppo e dell'hosting di sistemi d'informazione nei settori della prevenzione, dell'epidemiologia, dello screening, della ricerca, dell'insegnamento, dell'assistenza e della valutazione (CSP, art. L. 1415-2). L'Istituto è responsabile dell'elaborazione e della centralizzazione dei dati del registro nazionale dei tumori, il cui scopo è quello di migliorare la prevenzione, lo screening e la diagnosi dei tumori, nonché la cura dei pazienti e di costituire una banca dati per scopi di ricerca (CSP, art. L. 1415-2-1).

Nell'ambito delle competenze sopra menzionate, è responsabilità dell'**ARS** garantire l'attuazione della politica di lotta contro il cancro all'interno dei territori. Parimenti, in quanto è libera di contribuire allo sviluppo della salute nel suo territorio (cf. *di cui sopra*), la **regione** può intervenire per combattere questo problema.

Parimenti, l'articolo L. 1423-2 del CSP prevede che il **dipartimento**, nell'ambito di convenzioni concluse con lo Stato, possa partecipare all'attuazione di programmi di screening dei tumori.

Esercizio della competenza:

- Decreto n. 2021-119 del 4 febbraio 2021 *che definisce la strategia decennale per la lotta contro i tumori*.
Strategia decennale per la lotta contro il cancro (2021-2030), adottata dall'Istituto Nazionale dei Tumori.
Roadmap (2021-2025) per la strategia decennale per la lotta contro i tumori, adottata dall'Istituto Nazionale dei Tumori.
Roadmap (2024-2028) Screening oncologico organizzato, adottato dal Ministero della Salute e della Prevenzione.
- **Regione AURA:**
 - Roadmap regionale AURA (2022-2025) della strategia decennale per la lotta contro i tumori adottata dall'ARS AURA.
- **Regione PACA:**
 - Tabella di marcia regionale PACA (2022-2025) della strategia decennale per la lotta contro il cancro adottata dall'ARS PACA.
 - Piano Oncologico Regionale II approvato dalla Giunta Regionale (delibera n°22-7 del 25 febbraio 2022).

3) Lotta contro la sindrome da immunodeficienza acquisita (AIDS)

Definizione e ambito di applicazione dell'argomento: Il Titolo II del Libro I della Parte III del Codice della Sanità Pubblica è dedicato alla lotta contro la sindrome da immunodeficienza acquisita. Tra le disposizioni relative alla lotta contro questa malattia, saranno mantenute solo quelle relative alla prevenzione e all'individuazione dell'AIDS in conformità con lo scopo di questa sezione.

Legislazione

- La legge n. 87-588 del 30 luglio 1987 *su varie misure sociali* ha stabilito il principio che la definizione della politica di lotta contro l'AIDS è di competenza dello Stato. Queste disposizioni sono state successivamente modificate dalla legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004 *sulle libertà e le responsabilità locali*, e poi dalla legge n. 2016-41 del 26 gennaio 2016 *sulla modernizzazione del nostro sistema sanitario*.
- Il centro gratuito di informazione, screening e diagnosi dell'HIV è istituito principalmente dal decreto n. 2015-796 del 1° luglio 2015.

Disposizioni codificate: CSP, artt. da L. 3121-1 a L. 3122-6; art. D. 3121-1 a R. 3122-23.

Distribuzione delle competenze

La lotta contro l'AIDS è di competenza dello Stato (CSP, art. L. 3121-1). Ai sensi dell'articolo L. 3121-2 del CSP, spetta al **direttore generale dell'ARS** autorizzare a livello regionale uno o più centri gratuiti di informazione, screening e diagnosi che garantiscano in particolare:

1° la prevenzione, lo screening e la diagnosi delle infezioni da virus dell'immunodeficienza umana e dell'epatite virale, i loro trattamenti preventivi che figurano in un elenco stabilito con decreto del Ministro della salute, nonché il supporto nella ricerca di cure adeguate;

2° La prevenzione, lo screening, la diagnosi e il trattamento ambulatoriale delle infezioni sessualmente trasmissibili;

3° La prevenzione di altri rischi legati alla sessualità in un approccio globale alla salute sessuale, in particolare attraverso la prescrizione della contraccezione.

Le condizioni per l'autorizzazione di questi centri sono stabilite dall'articolo D. 3121-21 del CSP. È previsto che la gestione di un centro possa essere affidata ad un **ente locale**, nell'ambito di una convenzione conclusa con il direttore generale dell'agenzia sanitaria regionale. (CSP, art. L. 3121-2 III).

4) Vaccinazione

Definizione e ambito di applicazione del materiale:

La vaccinazione è classicamente una delle principali misure di prevenzione sanitaria. La vaccinazione può essere raccomandata dalle autorità sanitarie, o resa obbligatoria, nel qual caso può essere istituita solo dalla legge o da un'autorizzazione legislativa (CE, 15 novembre 1996, n. 172806).¹⁰⁶ La vaccinazione obbligatoria può riguardare l'intera popolazione o solo alcune categorie (bambini piccoli, operatori sanitari, soldati, ecc.).

Legislazione e regolamenti

- La legge n. 2004-806 del 9 agosto 2004 *sulla politica della sanità pubblica* ha stabilito l'attuale quadro legislativo per la politica di vaccinazione.
- La legge n. 2017-1836 del 30 dicembre 2017 *sul finanziamento della previdenza sociale per il 2018* ha esteso l'obbligo di vaccinazione a 11 vaccini.
- Il decreto n. 2010-344 del 31 marzo 2010 ha istituito il quadro normativo per gli stabilimenti e gli organismi autorizzati ad effettuare vaccinazioni.
- Il decreto n. 2018-42 del 25 gennaio 2018 specifica i termini e le condizioni per l'attuazione dei nuovi obblighi vaccinali.

Disposizioni consolidate: CSP, artt. da L. 3111-1 a L. 3111-11; art. R. 3111-1 a R. 3111-33.

Distribuzione delle competenze

a) Determinazione della politica di vaccinazione

La politica di vaccinazione è di competenza del **Ministro della Salute**, che stabilisce le condizioni per l'immunizzazione, formula le raccomandazioni necessarie e rende pubblico il calendario vaccinale previa consultazione dell'Autorità nazionale francese per la salute (CSP, art. L. 3111-1).

b) Esecuzione dei vaccini

L'articolo L. 3111-11 del CSP prevede che gli **enti locali** possano svolgere attività di vaccinazione nel quadro di una **convenzione conclusa con lo Stato**. Tale accordo specifica gli obiettivi perseguiti, le categorie di beneficiari, i mezzi attuati, l'importo della sovvenzione concessa dallo Stato, i dati che devono essere trasmessi allo Stato, le modalità di valutazione

¹⁰⁶ X. Bioy, A. Laude, D. Tabuteau, *Droit de la santé*, Paris: PUF, "Themis", 2020, p. 39.

delle azioni intraprese e, se del caso, i rapporti con gli altri organismi coinvolti nello stesso settore. Le vaccinazioni effettuate in applicazione del presente accordo sono gratuite.

Le vaccinazioni obbligatorie possono essere organizzate nell'ambito delle consultazioni organizzate dal **Consiglio dipartimentale** (CSP, art. R. 3111-4). Spetta al **presidente del consiglio dipartimentale** decidere, sentito ogni comune, le date e i luoghi delle sessioni vaccinali nel comune, portate a conoscenza del pubblico (CSP, art. R. 3111-11).

c) Copertura delle vaccinazioni

Le spese relative alle vaccinazioni sono coperte dagli **organismi di assicurazione malattia** a cui appartengono le persone assicurate (CSP, art. L. 3111-11).

5) Lotta alla diffusione internazionale delle malattie

Definizione e portata della materia: Ai sensi dell'articolo L. 3115-1 del DSN, il controllo sanitario di frontiera è disciplinato dalle disposizioni dei regolamenti sanitari adottati dall'Organizzazione mondiale della sanità conformemente agli articoli 21 e 22 della sua Costituzione, dagli accordi internazionali e dalle leggi e dai regolamenti nazionali adottati o da adottare in questo settore al fine di prevenire la diffusione per via terrestre, malattie trasmissibili.

Legislazione

- Il quadro legislativo attualmente in vigore in materia di controllo sanitario alle frontiere è principalmente il risultato della legge del 26 gennaio 2016 sulla *modernizzazione del nostro sistema sanitario*, nonché dell'ordinanza n. 2017-44 del 19 gennaio 2017 *sull'attuazione del regolamento sanitario internazionale del 2005*.
- Il quadro normativo deriva essenzialmente dal decreto n. 2013-30 del 9 gennaio 2013 e dal decreto n. 2017-471 del 3 aprile 2017.

Disposizioni codificate: CSP, artt. da L. 3115-1 a L. 3115-13; art. R. 3115-1 a R. 3115-70.

Distribuzione delle competenze

La competenza per il controllo sanitario alle frontiere spetta allo **Stato**. Spetta al **prefetto del dipartimento**, in caso di rischio per la salute, adottare le misure necessarie per combattere la diffusione internazionale delle malattie (CSP, art. L. 3115-4). A tal fine, il prefetto può, in particolare:

1° vietare la libera circolazione o immobilizzare il mezzo di trasporto in attesa del completamento di un controllo e dell'espletamento delle misure sanitarie necessarie;

2° isolare o far disinfettare i bagagli, i mezzi di trasporto, i contenitori, le merci, le merci o i pacchi postali interessati.

In una situazione del genere, il prefetto ha ancora il potere di dirottare un aeromobile o una nave o di indirizzarli verso un punto di entrata da lui designato con l'accordo del rappresentante dello Stato territorialmente competente per tale punto di ingresso nel territorio. (CSP, artt. L. 3115-5

e L. 3115-6). Infine, spetta ad esso assicurare il controllo sanitario dei viaggiatori, all'ingresso e all'uscita dal territorio nazionale in caso di epidemia (CSP, art. L. 3115-8 e art. L. 3115-9).

I) Assistenza transfrontaliera

Definizione e portata dell'argomento

L'Unione Europea è intervenuta per garantire l'accesso alle cure ai pazienti di un altro Stato membro, e in particolare per garantire il rimborso. A tale riguardo, la situazione delle persone che vivono in un'area transfrontaliera è stata di particolare interesse ed è all'origine della direttiva 2011/24/UE, del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza transfrontaliera¹⁰⁷.

Il diritto europeo distingue tra diverse situazioni. In primo luogo, viene considerato il caso di un paziente che riceve cure nel suo Stato di residenza, che non coincide con lo Stato di affiliazione al sistema di sicurezza sociale. Occorre inoltre prendere in considerazione la situazione in cui la persona riceve assistenza in un paese di soggiorno che non è né il suo paese di affiliazione né il suo paese di residenza. È quindi necessario distinguere in base alla natura programmata o imprevista delle cure da fornire.

L'articolo L. 160-1 del codice della previdenza sociale prevede infatti che qualsiasi persona che eserciti un'attività professionale o, quando non eserciti un'attività professionale, risieda in Francia in modo stabile e regolare beneficia, in caso di malattia o di maternità, della copertura delle spese sanitarie alle condizioni stabilite nel presente libretto. L'articolo L. 160-2 prevede che i figli minorenni che non esercitano un'attività lucrativa e che sono a suo carico hanno diritto alle spese sanitarie in qualità di beneficiari di un assicurato della sicurezza sociale, a condizione che la filiazione, compresa la filiazione adottiva, sia legalmente stabilita o che siano sotto la tutela della Nazione o figli in affidamento. Gli articoli L. 160-3 e L. 160-4 definiscono le categorie di persone che, senza risiedere in Francia o esercitarvi un'attività professionale, hanno anche diritto alla copertura delle spese sanitarie.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La delibera n. 189 del 18 giugno 2003 della Commissione amministrativa delle Comunità europee in materia di sicurezza sociale dei lavoratori migranti istituisce la Tessera Europea di Assicurazione Malattia.
- Il Regolamento Europeo n. 883/2004 del 29 aprile 2004 stabilisce le norme relative al rimborso delle cure ricevute in un altro Stato membro. Il regolamento n. 987/2009 del 16 settembre 2009 stabilisce le modalità di applicazione del regolamento del 2004.
- La direttiva 2011/24/UE del 9 marzo 2011 integra le norme derivanti dal regolamento europeo del 2004, in particolare per quanto riguarda la domanda di autorizzazione preventiva per un trattamento ricevuto in un altro Stato membro.
- Il decreto n. 2014-516 del 22 maggio 2014 recepisce la direttiva del 9 marzo 2011 nel diritto nazionale.

Disposizioni codificate: Codice della sicurezza sociale, articoli da L. 160-1 a L. 160-7; articoli da R. 160-1 a R. 160-4; articoli da R. 332-2 a R. 332-6 e da R. 380-1 a R. 380-9.

¹⁰⁷ E. Brosset, "Health Care: General Principles", *Trattato JurisClasseur Europe*, Fasc. 1997, maggio 2021; Id., "Health Care: Patients, Health Professionals and Health Products", *Trattato JurisClasseur Europe*, Fasc. 1998, luglio 2021.

Distribuzione delle competenze

1) Cure programmate

Per quanto riguarda il caso in cui una persona riceva cure nel suo Stato di residenza, che differisce dal suo Stato di affiliazione, l'articolo 17 del regolamento europeo del 29 aprile 2004 prevede che la copertura delle prestazioni in natura sia di competenza dell' **ente di assicurazione sanitaria dello Stato di residenza**, conformemente alla legislazione nazionale applicabile. D'altra parte, l'articolo 24 del regolamento europeo del 29 aprile 2004 prevede che le prestazioni in denaro rimangano di competenza dello Stato di affiliazione. Tuttavia, il paziente deve essere iscritto all'ente assicurativo sanitario dello Stato di residenza e deve essere in grado di certificare il proprio diritto alle prestazioni in natura mediante un documento rilasciato dallo Stato di affiliazione.

L'articolo L. 160-1 del codice della previdenza sociale prevede infatti che qualsiasi persona che eserciti un'attività professionale o, quando non eserciti un'attività professionale, risieda in Francia in modo stabile e regolare beneficia, in caso di malattia o di maternità, della copertura delle spese sanitarie alle condizioni stabilite nel presente libretto. L'articolo L. 160-2 prevede che i figli minorenni che non esercitano un'attività lucrativa e che sono a suo carico hanno diritto alle spese sanitarie in qualità di beneficiari di un assicurato della sicurezza sociale, a condizione che la filiazione, compresa la filiazione adottiva, sia legalmente stabilita o che siano sotto la tutela della Nazione o figli in affidamento. Gli articoli L. 160-3 e L. 160-4 definiscono le categorie di persone che, senza risiedere in Francia o esercitarvi un'attività professionale, hanno anche diritto alla copertura delle spese sanitarie.

Per quanto riguarda le cure programmate ricevute in uno Stato di dimora diverso da quello di affiliazione, l'articolo 7 della direttiva del 9 marzo 2011 sancisce il principio secondo cui le cure ambulatoriali sono esenti da autorizzazione e devono essere rimborsate dallo Stato di affiliazione fino a concorrenza dei costi che avrebbe sostenuto se le cure fossero state prestate sul proprio territorio. Tuttavia, l'articolo 8 della direttiva del 9 marzo 2011 autorizza lo Stato di affiliazione a istituire un regime di autorizzazione preventiva per l'assistenza sanitaria transfrontaliera. Si tratta di cure "subordinate a requisiti di pianificazione legati all'obiettivo di garantire un accesso sufficiente e permanente a una gamma equilibrata di cure di alta qualità nel territorio dello Stato membro interessato o alla volontà di garantire il contenimento dei costi e di evitare, per quanto possibile, qualsiasi spreco di risorse finanziarie, tecniche e umane". Tali cure devono inoltre "comportare la permanenza del paziente in ospedale per almeno una notte" o "richiedere l'uso di infrastrutture o attrezzature mediche altamente specializzate e costose". Il regime di autorizzazione preventiva può essere istituito anche per le cure che "comportano trattamenti che espongono il paziente o la popolazione a un rischio particolare".

Arte. L'articolo 332-4 del codice della previdenza sociale, risultante dal decreto del 22 maggio 2014 che garantisce il recepimento della direttiva del 9 marzo 2011, prevede quanto segue:

"I.- Le casse malattia possono rimborsare i costi delle cure fornite agli assicurati e ai loro familiari a carico solo in un altro Stato membro dell'Unione europea o parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo o in Svizzera, nell'ambito di un viaggio al fine di ricevere cure adeguate, Quando questa cura:

1° Prevedere la permanenza del paziente interessato in una struttura sanitaria per almeno una notte; o

2° Esigere l'uso di infrastrutture o attrezzature mediche altamente specializzate e costose, che figurano in un elenco redatto con decreto dei ministri della previdenza sociale e della sanità. »

Arte. L'articolo 332-4-II del Codice della previdenza sociale definisce gli unici casi in cui l'autorizzazione può essere rifiutata, vale a dire quando:

"1° La copertura delle cure programmate è prevista dalla normativa francese;

2° Questa cura è adeguata allo stato di salute del paziente;

3° Un trattamento identico o con lo stesso grado di efficacia non può essere ottenuto in Francia entro un termine accettabile dal punto di vista medico, tenuto conto dello stato di salute attuale del paziente e della probabile evoluzione del suo stato. »

La domanda di autorizzazione deve essere inviata alla cassa malattia. Arte. L'articolo 332-4 del codice della previdenza sociale prevede che "la decisione è presa dalla commissione medica. Essa deve essere notificata entro un termine compatibile con il grado di urgenza e disponibilità delle cure previste e non oltre due settimane dal ricevimento della richiesta da parte dell'interessato".

In deroga all'articolo R. 332-4, l'articolo R. 332-5 del codice della previdenza sociale prevede tuttavia quanto segue:

"Gli accordi conclusi tra gli enti di sicurezza sociale e talune strutture sanitarie stabilite in uno Stato membro dell'Unione europea o parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo o in Svizzera possono, previa autorizzazione congiunta del ministro della Previdenza sociale e del Ministro della salute, o dell'agenzia sanitaria regionale competente, prevedere le condizioni di soggiorno in tali istituti per i pazienti assicurati dalla previdenza sociale o che hanno diritto a ricevere cure adeguate al loro stato in Francia, nonché i termini e le condizioni per il rimborso delle cure fornite.

Gli assicurati che beneficiano di questi accordi sono esentati, in caso di cure ospedaliere, dall'autorizzazione preventiva".

2) Assistenza senza preavviso

Per quanto riguarda il caso in cui una persona riceva cure nel suo Stato di residenza, che differisce dal suo Stato di affiliazione, l'articolo 17 del regolamento europeo del 29 aprile 2004 prevede che la copertura delle prestazioni in natura sia di competenza dell' **ente di assicurazione sanitaria dello Stato di residenza**, conformemente alla legislazione nazionale applicabile. D'altra parte, l'articolo 24 del regolamento europeo del 29 aprile 2004 prevede che le prestazioni in denaro rimangano di competenza dello Stato di affiliazione. Tuttavia, il paziente deve essere iscritto all'ente assicurativo sanitario dello Stato di residenza e deve essere in grado di certificare il proprio diritto alle prestazioni in natura mediante un documento rilasciato dallo Stato di affiliazione.

Nel caso in cui una persona riceva cure senza preavviso in uno Stato di dimora, che non è né il suo Stato di residenza né il suo Stato di affiliazione, le prestazioni in natura devono essere erogate dall'ente di assicurazione sanitaria dello Stato di dimora per conto dello Stato di affiliazione. Ai sensi dell'articolo 25 del regolamento del 16 settembre 2009, le cure senza preavviso comprendono "le prestazioni necessarie dal punto di vista medico affinché la persona assicurata non sia costretta a recarsi nello Stato membro competente a ricevere le cure necessarie prima della fine del periodo previsto per il suo soggiorno". Per ricevere il rimborso

delle cure ricevute, tuttavia, il paziente deve presentare la Tessera Europea di Assicurazione Malattia.

L'articolo R. 332-3 del codice della sicurezza sociale prevede che "le cure fornite agli assicurati o ai loro beneficiari che si rivelino necessarie dal punto di vista medico durante un soggiorno temporaneo in un altro Stato membro dell'Unione europea o parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo o in Svizzera sono soggette, in caso di pagamento anticipato, a: rimborso da parte delle casse malattia alle condizioni previste nello Stato di dimora o, in caso di accordo dell'assicurato, alle condizioni previste dalla legislazione francese, a condizione che l'importo del rimborso non possa superare l'importo delle spese sostenute dall'assicurato e fatti salvi gli adattamenti previsti dagli articoli da R. 332-4 a R. 332-6. »

Bibliografia generale

B. Apollis (a cura di), *Traité de droit hospitalier*, Paris: EHESP, "Références – Santé – Social", 2024, 530 p.

Cl. Bergoignan-Esper e M. Dupont, *Droit hospitalier*, Paris: Dalloz, "Cours", 2024, 1256 p.

X. Bioy, A. Laude, D. Tabuteau, *Droit de la santé*, Paris: PUF, "Thémis", 2020, 689 p.

M.-L. Moquet-Anger, *Droit hospitalier*, Parigi: LGDJ, 2024, 618 p.

D. Tabuteau, G. Brucker, F. Bourdillon (a cura di), *Traité de santé publique*, Paris: Lavoisier, 2016, 728 p.

D. Truchet, B. Apollis, *Droit de la santé publique*, Paris: Dalloz, "Mémentos", 2024, 340 p.

Introduzione

Sancita nel diritto francese dalla legge sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle metropoli (MAPTAM) del 27 gennaio 2014, la nozione di *mobilità* è stata sancita dalla legge sull'orientamento alla mobilità (LOM) del 24 dicembre 2019, che mira a sostituirla con quella dei *trasporti*. Tuttavia, la legge LOM non include alcuna definizione del concetto di mobilità. Nel suo parere sul disegno di legge del 2018, il Consiglio di Stato ha osservato che la nozione di mobilità ha "a volte un significato ampio che comprende i trasporti, a volte un significato ristretto che contrappone i nuovi servizi di mobilità ai servizi pubblici di trasporto passeggeri¹⁰⁸". La dottrina, pur sottolineando l'imprecisione di questa nozione, tende piuttosto verso il primo significato: "la mobilità ha un'estensione più ampia del trasporto, anche se i due concetti sono legati all'idea di viaggio. La mobilità, tuttavia, si riferisce al viaggio in generale, mentre il trasporto ricorda il viaggio con l'aiuto o l'assistenza di altri¹⁰⁹". Da qui la comparsa, tra i neologismi portati dall'ascesa della mobilità, di nozioni come quella di "mobilità attiva", che si riferisce alla partecipazione della persona interessata al viaggio, e copre modalità di trasporto come camminare o andare in bicicletta, il cui sviluppo è incoraggiato dalla legge LOM. Più in generale, l'affermarsi della nozione di mobilità, definita come "la relazione sociale con il cambiamento di luogo, cioè come l'insieme delle azioni che contribuiscono al movimento di persone e oggetti materiali¹¹⁰", si riferisce a un nuovo modo di intendere le problematiche inerenti la circolazione di persone e merci sul territorio, e il ruolo dei vari attori.

Così, il passaggio dalla nozione di trasporto a quella di mobilità sembra portare a una diversa concezione del ruolo dello Stato (e degli enti locali). La nozione di trasporto sembra essere intimamente legata a quella di servizio pubblico. Il diritto al trasporto sancito dalla legge quadro sui trasporti terrestri del 30 dicembre 1982 (LOTI), n. 82-1153, è quindi definito come "il diritto di ogni utente di viaggiare e la libertà di scegliere i mezzi di trasporto, nonché il diritto che gli è riconosciuto di effettuare personalmente il trasporto delle sue merci o di affidarle all'ente o alla società di sua scelta". L'articolo 2 dello stesso testo stabilisce che "l'attuazione progressiva del diritto di trasporto consente agli utenti di viaggiare in condizioni ragionevoli di accesso, qualità e prezzo nonché di costo per la collettività, in particolare attraverso l'uso di un mezzo di trasporto aperto al pubblico". L'emergere della nozione di mobilità rifletterebbe la transizione da uno Stato fornitore a uno Stato "regolatore", "pilota di un'organizzazione modificata dei trasporti e dei viaggi basata sulla fornitura di servizi, pubblici o privati, materiali o immateriali¹¹¹". Questo nuovo approccio si inserisce nello sviluppo delle attività di car-sharing, carpooling e servizi di co-transporto, che va di pari passo con lo sviluppo delle attività di networking e dei centri di prenotazione.

La ripartizione delle competenze in materia di organizzazione del trasporto pubblico di passeggeri è effettuata conformemente all'articolo L. 1221-1 del codice dei trasporti, il quale

¹⁰⁸ CE, *Parere sul progetto di legge sull'orientamento della mobilità*, 15 novembre 2018, n°395539.

¹⁰⁹ Ph. Delebecque, "Dal diritto al trasporto al diritto alla mobilità: cosa cambia?", in L. de Fontenelle e S. Martin (a cura di), *Le droit des mobilités*, Paris: LexisNexis, 2024, p. 24.

¹¹⁰ J. Lévy, "Transports – Mobilité et société", *Encyclopaedia Universalis* [online].

¹¹¹ L. De Fontenelle, "Du concept de mobilité au droit des mobilités", in L. de Fontenelle e S. Martin (a cura di), *op. cit.*, p. 20.

prevede che l'istituzione e l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regolari e a richiesta siano affidate, nei limiti delle loro competenze, allo Stato, agli enti locali e ai loro raggruppamenti in quanto autorità organizzatrici. Il concetto di autorità organizzatrice della mobilità, che ha sostituito quello di autorità organizzatrice dei trasporti a partire dalla legge MAPTAM del 27 gennaio 2014, svolge un ruolo centrale nella determinazione delle responsabilità in termini di organizzazione del trasporto pubblico. Mentre a livello locale, i comuni e i loro raggruppamenti sono riconosciuti come autorità organizzatrici a livello di competenza territoriale (Codice dei trasporti, art. L. 1231-1), la regione è riconosciuta dalla legge come autorità organizzatrice della mobilità regionale (Codice dei trasporti, art. L. 1231-3). La competenza in materia di mobilità comprende diverse missioni, definite all'articolo L. 1231-1-1, tra cui:

- 1° Organizzare servizi regolari di trasporto pubblico di passeggeri;
- 2° Organizzazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri a chiamata;
- 3° organizzare i servizi di trasporto scolastico ai sensi degli articoli da L. 3111-7 a L. 3111-10, nei casi previsti dall'articolo L. 3111-7, quarto comma, e dall'articolo L. 3111-8;
- 4° organizzare servizi relativi alla mobilità attiva ai sensi dell'articolo L. 1271-1 o contribuire allo sviluppo di tale mobilità;
- 5° organizzare i servizi relativi agli usi comuni dei veicoli terrestri a motore o contribuire allo sviluppo di tali usi;
- 6° Organizzare servizi di mobilità solidale, contribuire allo sviluppo di tali servizi o versare aiuti individuali alla mobilità, al fine di migliorare l'accesso alla mobilità per le persone in situazione di vulnerabilità economica o sociale e per le persone con disabilità o a mobilità ridotta.

Da un punto di vista storico, l'organizzazione del trasporto pubblico differisce a seconda che si consideri l'Ile-de-France o le altre regioni francesi, e una distinzione di regime permane ancora oggi. Ai fini del presente studio, verrà qui presentata solo l'organizzazione del trasporto pubblico al di fuori della regione dell'Ile-de-France.

Dopo aver presentato la distribuzione delle responsabilità nella pianificazione della politica dei trasporti (I), verrà descritto il ruolo dello Stato e delle autorità locali nell'organizzazione e nel funzionamento del trasporto pubblico (II).

I/ Programmazione della politica dei trasporti

Arte. L. 1211-3 del codice dei trasporti prevede che "lo sviluppo e l'attuazione della politica dei trasporti sono attuati congiuntamente dallo Stato e dagli enti locali interessati, nel quadro di una pianificazione decentrata e contrattuale, con la partecipazione dei rappresentanti di tutte le parti interessate".

A) Pianificazione della politica nazionale dei trasporti

Definizione e portata della materia: Nell'ambito della definizione della politica dei trasporti, spetta allo Stato adottare piani settoriali di portata nazionale che servano a definire gli orientamenti di quest'ultima. Spetta quindi allo Stato redigere il piano nazionale dei servizi di trasporto (Codice dei trasporti, art. L. 1212-3-1), che fissa le linee guida per i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri di interesse nazionale. Tale piano, che deve essere aggiornato e

presentato al Parlamento almeno una volta ogni cinque anni, determina, ai fini dello sviluppo regionale e dell'uguaglianza, i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri contrattati dallo Stato che soddisfano le esigenze di trasporto (Codice dei trasporti, art. L. 1212-3-2).

Spetta inoltre allo Stato istituire un piano nazionale delle ciclovie (Codice dei trasporti, art. L. 1212-3-4), aggiornato almeno una volta ogni dieci anni, e che definisca la rete strutturante delle ciclovie sul territorio nazionale, compresi i territori d'oltremare, sulla base dei piani regionali ove esistenti, e determini le condizioni per la continuità di tale rete.

Principali testi legislativi

- La legge n. 2014-872 del 4 agosto 2014 *sulla riforma delle ferrovie* ha istituito il piano nazionale dei servizi di trasporto.
- La legge n. 2019-1428 del 24 dicembre 2019 *sull'orientamento della mobilità* (legge LOM) ha istituito il sistema nazionale di piste ciclabili.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 1212-3-1 a L. 1212-3-4.

Distribuzione delle competenze

L'articolo L. 1212-3-4 del codice dei trasporti prevede che il piano nazionale delle piste ciclabili sia adottato dal **Ministro dei Trasporti**. Le modalità per lo sviluppo e l'adozione del piano nazionale dei servizi di trasporto non sono state stabilite.

Esercizio della competenza:

- Ad oggi, il piano nazionale dei servizi di trasporto non è mai stato adottato.
- Decreto 15 marzo 2023 *di approvazione del progetto di ciclovia nazionale*. NOR: TRET2306941A

B) Programmazione della politica regionale dei trasporti

Definizione e ambito di applicazione: Ai sensi dell'articolo L. 1111-9 CGCT, la Regione ha la qualifica di autorità capofila per organizzare le modalità di azione congiunta degli enti locali e dei loro enti pubblici per l'esercizio delle competenze relative a:

1° Alla pianificazione e allo sviluppo sostenibile del territorio;

7° Mobilità, in particolare intermodalità, complementarità tra i modi di trasporto e sviluppo delle stazioni.

Spetta quindi alla Regione redigere un piano regionale per la pianificazione, lo sviluppo sostenibile e l'uguaglianza territoriale (SRADDET), che è già stato presentato nella sezione di questo studio relativa alla biodiversità. Lo scopo dello SRADDET è in particolare quello di fissare gli obiettivi a medio e lungo termine sul territorio della regione in termini di intermodalità, logistica e sviluppo del trasporto passeggeri e merci.

L'articolo R. 4251-9 del CGCT prevede che il documento delle regole generali SRADDET determini, in termini di infrastrutture di trasporto, intermodalità, logistica e sviluppo del trasporto di passeggeri e merci:

– nuove infrastrutture di competenza regionale;

- misure volte a promuovere la coerenza dei trasporti pubblici e dei servizi di mobilità e la coerenza subregionale dei piani di mobilità limitrofi;
- misure volte a garantire che gli utenti siano informati sull'intera offerta di trasporto, per consentire l'introduzione di tariffe che danno accesso a più modalità di trasporto e la distribuzione dei relativi biglietti;
- le procedure di coordinamento dell'azione degli enti locali e dei loro raggruppamenti, relative ai nodi strategici di interscambio che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo L. 3114-1 del codice dei trasporti, nonché l'individuazione delle modalità necessarie per la realizzazione dei collegamenti tra le diverse reti di trasporto e modi di trasporto, in particolare i modi non inquinanti;
- le strade e le strade di cui all'articolo L. 4251-1, terzo comma, che costituiscono itinerari di interesse regionale.

Si ricorda che gli obiettivi dell'opuscolo delle regole SRADDET sono esposti in una relazione di compatibilità con i documenti di pianificazione urbana locale, nonché con il PCAET (cfr. sezione biodiversità) e il piano della mobilità (cfr. *infra*).

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 *sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica* (legge NOTRe) ha stabilito l'obbligo per le regioni di sviluppare e attuare lo SRADDET.
- Le disposizioni di questo testo sono state successivamente modificate dalla legge n. 2019-1428 del 24 dicembre 2019, dall'ordinanza n. 2020-920 del 29 luglio 2020 e dalla legge n. 2021-1104 del 22 agosto 2021, che stabilisce obiettivi in particolare per la lotta contro l'artificializzazione dei terreni.
- Il quadro normativo per lo sviluppo e l'attuazione dello SRADDET deriva dal decreto n. 2016-1071 del 3 agosto 2016, successivamente modificato dal decreto n. 2020-801 del 29 giugno 2020, dal decreto n. 2022-762 del 29 aprile 2022 e dal decreto n. 2023-1097 del 27 novembre 2023.

Disposizioni codificate: Codice generale degli enti locali (CGCT), articoli da L. 4251-1 a L. 4251-11; articoli da R. 4251-1 a R. 4251-17.

Distribuzione delle competenze

L'adozione del piano spetta alla giunta regionale. L'adozione deve essere preceduta da un dibattito in seno alla conferenza territoriale sull'azione pubblica prevista dall'articolo L. 1111-9-1 CGCT in vista dell'esercizio concertato dei poteri degli enti locali.

Il piano adottato deve essere trasmesso dal presidente della giunta regionale al prefetto regionale, che dispone di un termine di tre mesi per approvarlo o per comunicare alla regione le modifiche da apportare (CGCT, art. R. 4251-16).

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**

- SRADDET (versione semplificata)
- Libretto delle regole
- **Regione PACA:**
 - Tutti i documenti relativi allo SRADDET, la cui modifica è stata approvata con ordinanza del prefetto regionale il 3 luglio 2025, sono consultabili al seguente link: <https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/sraddet-avenir-de-nos-territoires/le-schema-regional-en-vigueur/le-schema-lintegralite-des-documents>

C) Pianificazione della politica dei trasporti locali

Definizione e portata della materia: l'articolo L. 1214-1 del codice dei trasporti prevede che spetta a ciascuna autorità organizzatrice della mobilità redigere un piano di mobilità, che determina i principi che disciplinano l'organizzazione della mobilità delle persone e del trasporto di merci, del traffico e della sosta nell'ambito della sua giurisdizione territoriale. Lo stesso testo afferma che il piano di mobilità mira a contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra legate al settore dei trasporti, secondo una traiettoria coerente con gli impegni della Francia nella lotta ai cambiamenti climatici, nella lotta all'inquinamento atmosferico e acustico e nella conservazione della biodiversità.

Gli obiettivi perseguiti dal piano della mobilità sono determinati all'articolo L. 1214-2 del Codice dei trasporti:

1° l'equilibrio sostenibile tra le esigenze in termini di mobilità e facilità di accesso, da un lato, e la protezione dell'ambiente e della salute, dall'altro, tenendo conto della necessaria limitazione dell'espansione urbana incontrollata come inquadrata dai piani urbanistici locali o dai piani di sviluppo urbano locale intercomunali;

2° il rafforzamento della coesione sociale e territoriale, in particolare il miglioramento dell'accesso ai servizi di mobilità per gli abitanti delle zone meno densamente popolate o rurali e dei quartieri prioritari della politica urbana, nonché per le persone con disabilità o a mobilità ridotta;

3° Migliorare la sicurezza di tutti gli spostamenti, realizzando, per ogni categoria di utenti, una ripartizione equilibrata della strada tra i diversi modi di trasporto e monitorando gli incidenti che coinvolgono almeno un pedone, un ciclista o un utilizzatore di un dispositivo di mobilità personale;

4° La riduzione del traffico automobilistico e lo sviluppo degli usi comuni dei veicoli terrestri a motore;

5° lo sviluppo dei trasporti pubblici e dei mezzi di trasporto meno energivori e meno inquinanti, in particolare l'uso della bicicletta e degli spostamenti a piedi;

6° migliorare l'utilizzo della rete stradale principale dell'agglomerato, comprese le infrastrutture stradali nazionali e dipartimentali, distribuendone l'utilizzo tra i diversi modi di trasporto e fornendo informazioni sul traffico;

7° l'organizzazione della sosta su strada e nei parcheggi pubblici, in particolare attraverso la definizione delle zone in cui è regolato il tempo massimo di sosta, le zone di sosta a pagamento, gli spazi riservati alle persone disabili o a mobilità ridotta, la politica tariffaria della sosta su strada e nei parchi pubblici correlata alla politica di viabilità, le procedure specifiche per il

parcheggio e l'arresto dei veicoli di trasporto pubblico, dei taxi e dei veicoli per la consegna di merci, le misure specifiche che possono essere adottate per determinate categorie di utenti, veicoli o modi di trasporto, in particolare volte a promuovere la sosta dei residenti e dei veicoli che beneficiano di un segno distintivo di carpooling creato a norma degli articoli L. 1231-15 o L. 1241-1 o che beneficiano del " car-sharing";

7° bis L'ubicazione dei parcheggi di collegamento in prossimità delle stazioni o all'ingresso delle città, il numero di posti auto in tali parcheggi, in linea con le condizioni del regolare servizio di trasporto pubblico per le persone nel territorio oggetto del piano della mobilità, e l'istituzione di parcheggi sicuri per biciclette e dispositivi per la mobilità personale;

8° l'organizzazione delle condizioni di fornitura dell'agglomerato necessarie per le attività commerciali e artigianali e dei privati, garantendo la coerenza tra i tempi di consegna e i pesi e le dimensioni dei veicoli per le consegne nell'ambito della competenza territoriale dell'autorità organizzatrice della mobilità, tenendo conto della necessità di disporre di superfici necessarie per le consegne al fine di limitare la congestione sulle strade e sulle aree di sosta, migliorando la conservazione, lo sviluppo e l'utilizzo delle infrastrutture logistiche esistenti, in particolare quelle situate su strade non stradali, e specificando l'ubicazione delle infrastrutture e delle attrezzature future, in una prospettiva multimodale;

9° migliorare la mobilità quotidiana del personale delle imprese e delle autorità pubbliche incoraggiando questi diversi datori di lavoro, in particolare nel quadro di un piano di mobilità dei datori di lavoro o a sostegno del dialogo sociale sui temi di cui all'articolo 8° dell'articolo L. 2242-17 del Codice del lavoro, a incoraggiare e facilitare l'uso dei trasporti pubblici e l'uso del carpooling, altre mobilità condivisa e attiva, nonché la sensibilizzazione del personale in merito alle sfide legate al miglioramento della qualità dell'aria;

9° bis Migliorare la mobilità quotidiana degli alunni e del personale scolastico, incentivando tali strutture a incentivare e facilitare l'uso dei trasporti pubblici e l'uso del carpooling, delle altre mobilità condivisa e della mobilità attiva;

9° ter Il miglioramento delle condizioni per l'attraversamento dei passaggi a livello, in particolare per ciclisti, pedoni e veicoli per il trasporto scolastico;

10° l'organizzazione di tariffazione e bigliettazione integrate per tutti i viaggi, compresa la sosta facoltativa in periferia e la promozione dell'uso dei mezzi pubblici da parte di famiglie e gruppi;

11° La costruzione, la configurazione e l'ubicazione di infrastrutture di ricarica destinate a promuovere l'uso di veicoli elettrici o ibridi plug-in nonché l'ubicazione della rete di rifornimento di combustibili alternativi come specificato all'articolo 39 decies A del Codice generale delle imposte. Il piano della mobilità può fungere da piano generale per lo sviluppo di un'infrastruttura di ricarica aperta al pubblico per i veicoli elettrici e i veicoli ibridi ricaricabili di cui all'articolo L. 353-5 del codice dell'energia. »

Al fine di garantire il coordinamento tra il piano della mobilità e i documenti urbanistici locali, l'articolo L. 1214-4 del codice dei trasporti prevede che "il piano della mobilità delimita i perimetri entro i quali le condizioni di servizio dei trasporti pubblici regolari consentono di ridurre o eliminare gli obblighi imposti dai piani urbanistici locali e dai piani di salvaguardia e valorizzazione in termini di costruzione di aree di parcheggio, in particolare durante la costruzione di edifici per uffici, o all'interno dei quali i documenti urbanistici fissano un numero massimo di aree di parcheggio da realizzare durante la costruzione di edifici ad uso non residenziale".

In particolare, il piano di mobilità deve essere compatibile con lo SRADDET.

Principali testi legislativi e regolamentari

- La legge n. 96-1236 del 30 dicembre 1996 *sull'aria e l'uso razionale dell'energia* ha sostanzialmente riformato i piani di trasporto urbano creati dalla legge n. 82-1153 del 30 dicembre 1982 *sull'orientamento del trasporto terrestre* (legge LOTI). I piani di spostamento urbano sono stati sostituiti dai piani di mobilità a partire dalla legge LOM del 24 dicembre 2019.
- L'ordinanza n. 2021-408 dell'8 aprile 2021 *sull'autorità organizzatrice della mobilità per i territori di Lione* organizza un regime specifico per lo sviluppo e l'attuazione di piani di mobilità nella giurisdizione territoriale dell'area metropolitana di Lione.
- Il quadro normativo è stabilito dal decreto n. 2020-801 del 29 giugno 2020 *relativo al pagamento destinato al finanziamento dei servizi di mobilità, dei piani di mobilità e del comitato dei partner*, integrato dal decreto n. 2021-766 del 14 giugno 2021 *relativo all'autorità organizzatrice della mobilità per i territori di Lione*.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 1214-1 a L. 1214-38; art. R. 1214-1 a R. 1214-15.

Distribuzione delle competenze

L'elaborazione e l'adozione del piano di mobilità sono di competenza di ciascuna **autorità organizzatrice della mobilità**. L'articolo L. 1214-5 del codice dei trasporti prevede che l'istituzione di un piano di mobilità sia obbligatoria nelle giurisdizioni territoriali delle autorità organizzatrici della mobilità incluse negli agglomerati con più di 100.000 abitanti; D'altra parte, questa competenza rimane facoltativa per quanto riguarda le comunità dei comuni. Lo stesso testo prevede che la **Regione** possa sostituirsi alla comunità dei comuni per l'esercizio di tale competenza, quando il trasferimento della competenza in materia di mobilità a quest'ultima non sia avvenuto. Infine, l'articolo L. 1214-17 del Codice dei trasporti prevede che, in assenza di approvazione del progetto di piano della mobilità, **l'autorità amministrativa competente dello Stato** (ossia il prefetto) può avviarne o proseguirne l'elaborazione secondo le procedure previste in applicazione del presente comma.

Il progetto elaborato dall'ente organizzatore della mobilità deve essere sottoposto al parere dei Comuni, dei Consigli dipartimentali, dei Consigli regionali, delle Autorità organizzatrici della mobilità limitrofe, nonché delle autorità statali competenti (Codice dei trasporti, art. L. 1214-15). Il progetto viene quindi sottoposto a un'inchiesta pubblica.

L'attuazione del piano di mobilità è di competenza **dell'ente organizzatore della mobilità** (Codice dei trasporti, art. L. 1214-18).

Le autorità organizzatrici della mobilità che non sono soggette all'obbligo di redigere e attuare un piano di mobilità hanno la competenza facoltativa per l'attuazione di un piano di mobilità semplificato (Codice dei trasporti, art. L. 1214-36-1). Scopo del presente accordo è determinare i principi che disciplinano l'organizzazione delle condizioni per la mobilità delle persone e il trasporto di merci, sia nell'ambito della giurisdizione territoriale dell'autorità organizzatrice che in collaborazione con le autorità locali limitrofe, tenendo conto della diversità delle componenti del territorio nonché delle esigenze della popolazione, al fine di migliorare l'attuazione del diritto alla mobilità. Deve essere sottoposto per parere ai consigli comunali, dipartimentali e regionali interessati, al comitato di massiccio interessato quando il territorio interessato comprende uno o più comuni montani e alle autorità limitrofe che organizzano la mobilità. Il

progetto viene quindi sottoposto a una procedura di partecipazione pubblica, quindi adottata dall'organo deliberativo dell'autorità organizzatrice della mobilità.

D) Cooperazione istituzionale

1) Bacini di mobilità

Definizione e ambito di applicazione della materia: Il bacino della mobilità è definito all'articolo L. 1215-1 del Codice dei trasporti come il livello territoriale pertinente per l'attuazione delle competenze che la regione esercita in qualità di leader nel campo della mobilità, per quanto riguarda più specificamente:

1° Le diverse forme di mobilità e intermodalità, in termini di servizio, orari, tariffazione, informazione e accoglienza di tutti i pubblici nonché la distribuzione territoriale dei punti vendita fisici;

2° la creazione, lo sviluppo e la gestione di nodi di interscambio multimodale e di aree di mobilità, in particolare nelle zone rurali, nonché del sistema di trasporto da e verso tali nodi o aree;

3° le modalità di gestione delle situazioni di deterioramento al fine di garantire la continuità del servizio fornito quotidianamente agli utenti;

4° l'individuazione e la diffusione delle pratiche e delle azioni di mobilità attuate, in particolare per migliorare la coesione sociale e territoriale;

5° Assistenza per la progettazione e la realizzazione di infrastrutture di trasporto o servizi di mobilità da parte delle autorità organizzatrici della mobilità.

Un bacino per la mobilità consente quindi di riunire i vari enti locali e i loro raggruppamenti al fine di organizzare la loro azione comune nel campo della mobilità.

Un bacino di mobilità interregionale può essere definito e delimitato da due o più regioni quando "l'importanza della mobilità interregionale lo giustifica" (Codice dei trasporti, art. L. 1215-1).

Il bacino della mobilità è anche la scala scelta per lo sviluppo di un piano d'azione comune per la mobilità solidale (Codice dei trasporti, art. L. 1215-3). Il piano d'azione definisce le condizioni in cui le persone in situazione di vulnerabilità economica o sociale o con disabilità o a mobilità ridotta beneficiano di una consulenza e di un sostegno personalizzati in materia di mobilità. Esso prevede, in particolare, misure che consentano al servizio pubblico per l'impiego di fornire tali servizi a qualsiasi persona in cerca di lavoro, a qualsiasi persona che non sia occupata o ai giovani con un contratto di apprendistato¹¹².

Principali testi legislativi

- La legge LOM del 24 dicembre 2019 ha creato bacini per la mobilità. L'ordinanza n. 2021-408 dell'8 aprile 2021 ha adattato le disposizioni della legge per quanto riguarda l'organizzazione della mobilità di competenza della Métropole de Lyon.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 1215-1 a L. 1215-5.

¹¹² S. Martin e E. Annamayer, "Autorità organizzatrici della mobilità", *JurisClasseur Transport*, Fasc. 1720, gennaio 2025

Distribuzione delle competenze

Spetta alla **Regione** definire e delimitare i bacini di mobilità, in consultazione con gli AOM, i sindacati dei trasporti misti e gli altri enti locali e i loro gruppi interessati. Il progetto di mappatura dei bacini di mobilità è adottato dalla **Giunta Regionale** (Codice dei Trasporti, Art. L. 1215-1). Salvo accordo formale dell'assemblea deliberante, il territorio di un ente pubblico per la cooperazione intercomunale con la propria fiscalità o dell'autorità che organizza la mobilità nei territori di Lione non può essere suddiviso in più bacini di mobilità.

Il coordinamento delle azioni congiunte dei vari attori raggruppati all'interno dei bacini di mobilità si concretizza nella stipula di un contratto operativo di *mobilità*, concluso dalla **regione** con gli **AOM** (Codice dei trasporti, art. L. 1215-2). L'obiettivo del contratto è definire i termini e le condizioni di tali azioni congiunte, nonché i termini di coordinamento con i gestori delle strade e delle infrastrutture per creare e organizzare condizioni favorevoli allo sviluppo della mobilità. Infine, determina i risultati attesi e gli indicatori di monitoraggio.

Infine, spetta alla **Regione** e ai **dipartimenti** interessati guidare lo sviluppo e l'attuazione del piano d'azione congiunto sulla mobilità solidale.

Esercizio della competenza:

- **Regione AURA:**
 - Deliberazione n. AP-2023-12/02-10-7967 del 23 giugno 2023 della Giunta Regionale di approvazione della mappatura dei bacini di mobilità.
Mappa delle aree di mobilità nella regione AURA.
- **Regione PACA:**
 - Deliberazione n. 22-0605 del 21 ottobre 2022 della Giunta regionale di approvazione della mappatura dei bacini per la mobilità.

2) Associazione paritetica dei trasporti

Definizione e portata della materia: l'articolo L. 1231-10 del codice dei trasporti prevede che, all'interno di un perimetro da esse definito di comune accordo, due o più autorità organizzatrici della mobilità possano unire le forze nell'ambito di un'associazione paritetica dei trasporti al fine di coordinare i servizi che organizzano, di istituire un sistema di informazione per gli utenti e di una tariffazione coordinata che consenta l'emissione di biglietti di trasporto unici o di Unificato. Analogamente, il dipartimento può essere membro del sindacato paritetico dei trasporti. Lo stesso vale per l'autorità che organizza la mobilità nelle aree di Lione.

Principali testi legislativi

- La legge n. 2000-1208 del 13 dicembre 2000 *sulla solidarietà e il rinnovamento urbano* (legge SRU) ha previsto disposizioni specifiche per la creazione di sindacati di trasporto misti, al fine di coordinare i servizi delle autorità organizzatrici dei trasporti e di cercare la creazione di prezzi coordinati e di biglietti di trasporto unici o unificati.
- La legge LOM del 24 dicembre 2019 prevedeva la possibilità per il dipartimento di essere membro di tali sindacati misti, nonché la possibilità per questi ultimi di organizzare autonomamente la mobilità al posto dei loro membri.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 1231-10 a L. 1231-13.

Distribuzione delle competenze

I **consorzi paritetici dei trasporti** istituiti sulla base dell'articolo L. 1231-10 del codice dei trasporti sono competenti ad organizzare, in luogo di uno o più dei loro membri, i servizi di mobilità, compresi, se la regione è membro, i servizi ferroviari organizzati da quest'ultimo, e a garantire, in quanto tali, la costruzione e la gestione delle attrezzature e delle infrastrutture di trasporto (codice dei trasporti, Art. L. 1231-11).

L'articolo L. 1231-12 del codice dei trasporti prevede che l'associazione paritetica dei trasporti sia competente anche a istituire un pagamento di mobilità destinato a finanziare i servizi di mobilità, alle condizioni previste dagli articoli L. 5722-7 e L. 5722-7-1 del CGCT.

II/ Organizzazione e funzionamento dei trasporti pubblici

A) Organizzazione e gestione del trasporto pubblico su strada

L'articolo R. 3111-1 del Codice dei trasporti definisce i servizi di trasporto pubblico regolare di passeggeri su strada come servizi collettivi offerti in piazza, per i quali il percorso, i punti di fermata, le frequenze, gli orari e le tariffe sono fissati e pubblicati in anticipo.

Si distinguono dai servizi pubblici a chiamata, definiti come servizi collettivi offerti alla pari, determinati in parte sulla base della domanda dell'utenza, le cui regole generali di tariffazione sono stabilite in anticipo e che vengono effettuati con veicoli con capacità minima di quattro posti, compresa quella del conducente (Codice dei trasporti, art. R. 3111-2).

L'articolo R. 3111-3 del codice dei trasporti prevede che i servizi pubblici regolari e i servizi pubblici a richiesta per il trasporto di passeggeri su strada possano essere organizzati a favore di determinate categorie di utenti.

Va notato, nel fare ciò, che non tutti i trasporti pubblici (stradali o ferroviari) di persone costituiscono servizi pubblici. Per quanto riguarda il trasporto pubblico su strada, questa categoria esclude in particolare il trasporto pubblico privato di passeggeri (taxi, VTC, servizi collettivi liberamente organizzati), che in linea di principio sono soggetti a un regime di autorizzazione e che non sono inclusi nel presente studio.

1) Servizi di trasporto pubblico urbano di passeggeri.

Definizione e ambito di applicazione: l'articolo L. 1231-2 del Codice dei trasporti opera una distinzione per quanto riguarda i servizi di trasporto pubblico di passeggeri, a seconda che siano o meno di natura urbana. Quando sono urbani, questi servizi riguardano il trasporto stradale, fluviale e marittimo e, sulle reti sotto la giurisdizione delle autorità organizzatrici della mobilità, il trasporto ferroviario o guidato. Art. L. 1231-2-II del Codice dei Trasporti specifica che, in termini di trasporto pubblico regolare di passeggeri, sia su strada che guidato, qualsiasi servizio di trasporto di passeggeri effettuato su base non stagionale all'interno della giurisdizione territoriale di un'autorità organizzatrice della mobilità per mezzo di un veicolo di trasporto guidato per mezzo di qualsiasi veicolo a motore terrestre, è considerato un servizio di trasporto urbano, ad eccezione delle carrozze, e la cui interasse media delle fermate e la variazione della frequenza di passaggio rispondano ai criteri definiti con decreto.

Come accennato in precedenza, i servizi di trasporto pubblico di passeggeri possono essere regolari o su richiesta.

Principali testi legislativi

- La legge MAPTAM del 27 gennaio 2014 ha riconosciuto lo status di ente organizzatore per la mobilità sul territorio, qualifica che succede a quella di ente organizzatore per il trasporto urbano. I poteri loro attribuiti a tale riguardo sono stati ampliati dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015, quindi dalla legge LOM del 24 dicembre 2019. In tal modo, i poteri degli AOM non sono più limitati al solo trasporto urbano, ma si estendono anche alle aree rurali all'interno della loro giurisdizione territoriale.
- Il decreto n. 2014-530 del 22 maggio 2014 ha codificato diverse disposizioni relative all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri all'interno della parte regolamentare del Codice dei trasporti.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 1221-1 a L. 1221-13; art. da L. 1231-1 a L. 1231-2; art. R. 1221-1 a D. 1221-14.

Distribuzione delle competenze

a) Organizzazione

L'articolo L. 1231-1-1 del Codice dei trasporti prevede che, nell'ambito della sua competenza territoriale, qualsiasi **autorità organizzatrice della mobilità**, come definita all'articolo L. 1231-1 del Codice dei trasporti (vale a dire, in linea di principio, i **comuni e i loro raggruppamenti** e, se del caso, la **regione**, in sostituzione delle comunità dei comuni), è competente a:

1° Organizzare servizi regolari di trasporto pubblico di passeggeri;

2° Organizzazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri a chiamata;

3° organizzare i servizi di trasporto scolastico ai sensi degli articoli da L. 3111-7 a L. 3111-10, nei casi previsti dall'articolo L. 3111-7, quarto comma, e dall'articolo L. 3111-8;

4° organizzare servizi relativi alla mobilità attiva ai sensi dell'articolo L. 1271-1 o contribuire allo sviluppo di tale mobilità;

5° organizzare i servizi relativi agli usi comuni dei veicoli terrestri a motore o contribuire allo sviluppo di tali usi;

6° Organizzare servizi di mobilità solidale, contribuire allo sviluppo di tali servizi o versare aiuti individuali alla mobilità, al fine di migliorare l'accesso alla mobilità per le persone in situazione di vulnerabilità economica o sociale e per le persone con disabilità o a mobilità ridotta.

L'articolo L. 1231-1-1-II prevede che qualsiasi **autorità organizzatrice della mobilità** sia competente anche per:

1° Offrire un servizio personalizzato di consulenza e supporto alla mobilità per le persone in situazione di vulnerabilità economica o sociale, nonché per quelle con disabilità o la cui mobilità è ridotta;

2° istituire un servizio di consulenza in materia di mobilità per i datori di lavoro e i gestori di attività che generano flussi di viaggio significativi;

3° Organizzare o contribuire allo sviluppo dei servizi di trasporto merci e di logistica urbana, in caso di inesistenza, inadeguatezza o inadeguatezza dell'approvvigionamento privato, al fine di ridurre la congestione urbana, nonché l'inquinamento e gli inconvenienti ambientali.

L'articolo R. 1231-5 del Codice dei trasporti prevede che le tariffe per i servizi di mobilità pubblica siano fissate o approvate dall'autorità competente secondo la procedura definita dall'accordo tra l'autorità competente e la società che fornisce il servizio di trasporto. L'articolo R. 1231-6 del codice dei trasporti prevede che, in mancanza di un accordo o quando non ha definito le modalità di fissazione delle tariffe o quando non è prevista la partecipazione dell'autorità competente al finanziamento del servizio, la società è tenuta, salvo diversa disposizione dell'accordo, a comunicare all'autorità competente, per approvazione, le tariffe che intende applicare.

b) Funzionamento

L'articolo L. 1221-3 del codice dei trasporti prevede che l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico regolare e a richiesta di passeggeri sia garantita, per un periodo di tempo limitato alle condizioni previste dal regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, sotto la gestione di un ente pubblico sotto forma di servizio pubblico industriale e commerciale, o da una società che ha stipulato un accordo con l'autorità organizzatrice a tal fine.

L'articolo R. 1221-1 del Codice dei trasporti precisa a questo proposito che le aziende pubbliche menzionate nell'articolo L. 1221-3 sono o enti pubblici di natura industriale e commerciale, o aziende pubbliche dotate di autonomia finanziaria esclusiva.

L'accordo stabilisce la sostanza generale e le condizioni per l'esercizio e il finanziamento del servizio. Definisce le azioni che devono essere intraprese da entrambe le parti al fine di promuovere l'esercizio effettivo del diritto alla mobilità, di promuovere il trasporto pubblico per le persone e di incoraggiare lo sviluppo di soluzioni innovative di mobilità al fine di promuovere la multimodalità e l'intermodalità. Quando l'autorità organizzatrice dei trasporti è un'autorità locale, delibera ogni anno sulle condizioni per l'esecuzione del servizio pubblico da parte del titolare in termini di accessibilità. Esamina, se del caso, le sanzioni applicate per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo in termini di accessibilità. (Codice dei trasporti, art. L. 1221-4).

2) Servizi di trasporto pubblico non urbano di passeggeri

Definizione e campo di applicazione: comprende i servizi di trasporto passeggeri non urbani, regolari o a richiesta, esclusi i servizi di trasporto speciale per alunni disabili verso le scuole.

I servizi di trasporto regolare su strada non urbano hanno la qualità dei servizi pubblici.

Principali testi legislativi

- La legge NOTRe del 7 agosto 2015 ha trasferito l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico per le persone non urbane dal dipartimento alla regione.

- Il quadro normativo per i servizi extraurbani è stato definito dal decreto n. 2016-1550 del 17 novembre 2016 *relativo ad alcune disposizioni della parte regolamentare del Codice dei Trasporti*.
- Il decreto n. 2017-1671 del 7 dicembre 2017 *sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada* specifica i termini e le condizioni per l'esercizio di tale competenza.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 3111-1 a L. 3111-3; art. da R. 3111-9 a R. 3111-11.

Distribuzione delle competenze

a) Organizzazione

L'organizzazione del trasporto pubblico non urbano di passeggeri è di competenza delle **regioni** (Codice dei trasporti, art. L. 3111-1). Tuttavia, l'art. L. 3111-1, comma 2, del codice dei trasporti prevede che, quando, alla data di pubblicazione della legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica, esista già, in un territorio infraregionale, un'associazione paritetica dei trasporti con lo status di autorità organizzatrice dei servizi di trasporto urbano e non urbano, Questo sindacato mantiene questo status.

Il Codice dei Trasporti, art. L. 3111-4, prevede che i servizi locali per i servizi regolari non urbani organizzati da un'autorità organizzatrice dei trasporti diversa dall'autorità organizzatrice della mobilità territorialmente competente siano creati o modificati previa comunicazione a quest'ultima.

Al fine di garantire il coordinamento delle competenze nell'organizzazione del trasporto pubblico non urbano, l'articolo L. 3111-5 del codice dei trasporti prevede che "in caso di creazione o modifica della competenza territoriale di una comunità urbana, di una comunità di agglomerato o di una metropoli che comporti l'inclusione nella sua competenza territoriale dei servizi di mobilità organizzati da una regione, Tale **ente pubblico si sostituisce alla Regione** in tutti i suoi diritti e doveri per lo svolgimento dei servizi di mobilità ora svolti interamente nell'ambito della propria competenza territoriale. Tale sostituzione deve aver luogo, di diritto, entro un anno dalla creazione o dalla modifica".

L'articolo R. 3111-11 del codice dei trasporti prevede che le tariffe per i servizi pubblici regolari e i servizi pubblici a richiesta per il trasporto di passeggeri su strada non urbano possano essere fissate dall'autorità competente dei trasporti. L'accordo tra quest'ultima e l'impresa che fornisce il servizio di trasporto deve indicare le eventuali tariffe. In mancanza di un accordo che preveda la tariffazione del servizio, l'impresa è tenuta, salvo diversa disposizione dell'accordo, a comunicare all'autorità competente, per approvazione, le tariffe che intende applicare.

b) Funzionamento

L'articolo L. 1221-3 del codice dei trasporti prevede che l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico regolare e a richiesta di passeggeri sia garantita, per un periodo di tempo limitato alle condizioni previste dal regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, sotto la gestione di un ente pubblico sotto forma di servizio pubblico industriale e commerciale, o da una società che ha stipulato un accordo con l'autorità organizzatrice a tal fine.

L'articolo R. 1221-1 del Codice dei trasporti precisa a questo proposito che le aziende pubbliche menzionate nell'articolo L. 1221-3 sono o enti pubblici di natura industriale e commerciale, o aziende pubbliche dotate di autonomia finanziaria esclusiva.

L'accordo stabilisce la sostanza generale e le condizioni per l'esercizio e il finanziamento del servizio. Definisce le azioni che devono essere intraprese da entrambe le parti al fine di promuovere l'esercizio effettivo del diritto alla mobilità, di promuovere il trasporto pubblico per le persone e di incoraggiare lo sviluppo di soluzioni innovative di mobilità al fine di promuovere la multimodalità e l'intermodalità. Quando l'autorità organizzatrice dei trasporti è un'autorità locale, delibera ogni anno sulle condizioni per l'esecuzione del servizio pubblico da parte del titolare in termini di accessibilità. Esamina, se del caso, le sanzioni applicate per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo in termini di accessibilità. (Codice dei trasporti, art. L. 1221-4).

3) Trasporto scolastico

Definizione e campo di applicazione: Il trasporto scolastico è definito nell'articolo L. 3111-7 del Codice dei trasporti come servizi pubblici regolari.

Principali testi legislativi

- La legge NOTRe del 7 agosto 2015 ha trasferito la maggior parte delle competenze per l'organizzazione del trasporto scolastico dal dipartimento alla regione.
- Il quadro normativo attualmente in vigore è il risultato del Decreto n. 2016-1550 del 17 novembre 2016 *relativo ad alcune disposizioni della parte regolamentare del Codice dei Trasporti*.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 3111-7 a L. 3111-9; art. R. 3111-5 e da R. 3111-15 a R. 3111-29.

Distribuzione delle competenze

La **regione** è responsabile dell'organizzazione e del funzionamento di questo trasporto (Codice dei trasporti, art. L. 3111-7).

Tuttavia, ai sensi dell'articolo L. 3111-7, paragrafo 4, nella loro giurisdizione territoriale, la competenza per l'organizzazione del trasporto scolastico spetta alle **autorità organizzatrici della mobilità** definite nell'articolo L. 1231-1 del Codice dei trasporti.

Spetta all'autorità organizzatrice valutare l'opportunità di utilizzare i servizi di trasporto scolastico o altri servizi di trasporto pubblico regolare di passeggeri, tenendo conto delle questioni relative alla qualità e alla sicurezza del trasporto degli alunni.

La **regione**, nonché, **se del caso, l'autorità** comunale competente per l'organizzazione della mobilità, può affidare in tutto o in parte l'organizzazione del trasporto scolastico al dipartimento o ai comuni, agli enti pubblici di cooperazione intercomunale, alle unioni miste, agli istituti scolastici o alle associazioni di genitori e alle associazioni familiari (codice dei trasporti, Art. L. 3111-9).

Infine, il **dipartimento** rimane competente per l'organizzazione del costo del trasporto scolastico per studenti e alunni con disabilità (Codice dei trasporti, art. R. 3111-24).

B) Organizzazione e gestione del trasporto pubblico ferroviario

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario pubblico, occorre distinguere tra i servizi contrattuali (come i treni regionali di bilanciamento o i treni regionali espresso), che rispondono a obiettivi di interesse generale e che sono quindi organizzati come servizi pubblici, e i servizi non contrattualizzati (come i treni ad alta velocità), che rispondono a scopi commerciali, e sono liberamente organizzati nel rispetto della legislazione e dei regolamenti applicabili. In questa sede si esaminerà solo il primo, per quanto riguarda i poteri esercitati dalle autorità organizzatrici della mobilità.

1) Servizi di interesse nazionale

Definizione e ambito di applicazione: si applica ai servizi di trasporto ferroviario di passeggeri di interesse nazionale, nonché ai servizi di trasporto su strada forniti, se del caso, in sostituzione di tali servizi ferroviari. Il concetto di servizio di interesse nazionale non è definito da leggi o regolamenti.

Principali testi legislativi

- L'ordinanza n. 2010-1307 del 28 ottobre 2010 stabilisce il principio secondo cui lo Stato garantisce l'organizzazione dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri di interesse nazionale.
- La legge n. 2018-515 del 27 giugno 2018 relativa a un nuovo patto ferroviario ha riconosciuto allo Stato lo status di autorità organizzatrice del trasporto ferroviario di passeggeri di interesse nazionale.
- Il decreto n. 2016-327 del 17 marzo 2016 *relativo all'organizzazione del trasporto ferroviario di passeggeri e contenente varie disposizioni relative alla gestione finanziaria e contabile di SNCF Voyageurs* stabilisce il quadro per la gestione dei servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale e regionale. Tale testo è stato successivamente modificato dal Decreto n. 2021-776 del 16 giugno 2021.
- Il decreto n. 2019-1083 del 24 ottobre 2019 definisce i termini e le condizioni per l'aggiudicazione e l'esecuzione dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 2121-1 a L. 2121-3.

Distribuzione delle competenze

a) Organizzazione

Lo Stato è responsabile dell'organizzazione del trasporto ferroviario di interesse nazionale. Le regioni, i dipartimenti e i comuni interessati dalla creazione, soppressione o modifica di un servizio di interesse nazionale devono essere preventivamente consultati dallo Stato (Codice dei trasporti, art. L. 2121-2).

b) Funzionamento

L'articolo L. 2121-3 del codice dei trasporti prevede che l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico regolare e a richiesta di passeggeri sia garantita, per un periodo di tempo limitato alle

condizioni previste dal regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, sotto la gestione di un ente pubblico sotto forma di servizio pubblico industriale e commerciale, o da una società che ha stipulato un accordo con l'autorità organizzatrice a tal fine.

L'articolo R. 1221-1 del Codice dei trasporti precisa a questo proposito che le aziende pubbliche menzionate nell'articolo L. 1221-3 sono o enti pubblici di natura industriale e commerciale, o aziende pubbliche dotate di autonomia finanziaria esclusiva.

L'accordo stabilisce la sostanza generale e le condizioni per l'esercizio e il finanziamento del servizio. Definisce le azioni che devono essere intraprese da entrambe le parti al fine di promuovere l'esercizio effettivo del diritto alla mobilità, di promuovere il trasporto pubblico per le persone e di incoraggiare lo sviluppo di soluzioni innovative di mobilità al fine di promuovere la multimodalità e l'intermodalità. Quando l'autorità organizzatrice dei trasporti è un'autorità locale, delibera ogni anno sulle condizioni per l'esecuzione del servizio pubblico da parte del titolare in termini di accessibilità. Esamina, se del caso, le sanzioni applicate per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo in termini di accessibilità. (Codice dei trasporti, art. L. 1221-4).

La gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale comporta la conclusione di un contratto di servizio pubblico da parte **dello Stato** con un'impresa di trasporto ferroviario titolare delle autorizzazioni di cui all'articolo L. 2221-1 e rilasciate dall'ente pubblico di sicurezza ferroviaria.

In linea di principio, i contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri sono aggiudicati previa pubblicazione e gara d'appalto (Codice dei trasporti, art. L. 2121-15). Tuttavia, l'articolo L. 2121-17 del Codice dei trasporti prevede la possibilità per l'autorità organizzatrice della mobilità di aggiudicare direttamente l'appalto, nel rispetto della normativa europea.

Le norme applicabili ai contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri sono previste dagli articoli da L. 2121-14 a L. 2121-27 del Codice dei trasporti. I termini e le condizioni per l'aggiudicazione e l'esecuzione di tali contratti sono stati specificati dal Decreto n. 2019-1083 del 24 ottobre 2019.

L'articolo L. 2121-1-1 del codice dei trasporti prevede che, al fine di soddisfare le esigenze dello sviluppo regionale e di preservare i servizi diretti senza coincidenza, **lo Stato** conclude contratti di servizio pubblico per la prestazione di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri che possono includere servizi ad alta velocità. I servizi oggetto dell'appalto possono comprendere servizi che coprono i loro costi e servizi che non coprono i loro costi.

Esercizio della competenza:

Accordo sull'esercizio dei treni di equilibrio territoriali (TET), 2022-2031.

2) Servizi di interesse regionale

Definizione e ambito di applicazione: si applica ai servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri effettuati all'interno della giurisdizione territoriale o che servono il territorio di una regione, nonché ai servizi stradali forniti in sostituzione di tali servizi ferroviari. Al pari dei

servizi di interesse nazionale, i servizi di interesse regionale non sono definiti né dalla legge né dai regolamenti.

Principali testi legislativi

- La legge SRU del 13 dicembre 2000 ha istituito la regione come autorità organizzatrice del trasporto ferroviario regionale di passeggeri.
- La legge n. 2018-515 del 27 giugno 2018 *per un nuovo patto ferroviario* prevede l'apertura alla concorrenza dell'esercizio dei servizi di interesse regionale.
- Il decreto n. 2016-327 del 17 marzo 2016 *relativo all'organizzazione del trasporto ferroviario di passeggeri e contenente varie disposizioni relative alla gestione finanziaria e contabile di SNCF Voyageurs* stabilisce il quadro per la gestione dei servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale e regionale. Tale testo è stato successivamente modificato dal Decreto n. 2021-776 del 16 giugno 2021.
- Il decreto n. 2019-1083 del 24 ottobre 2019 definisce i termini e le condizioni per l'aggiudicazione e l'esecuzione dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 2121-3 a L. 2121-8-1.

Distribuzione delle competenze

a) Organizzazione

L'articolo L. 2121-3 del codice dei trasporti prevede che, conformemente alle competenze degli enti locali interessati e nel rispetto della coerenza e dell'unicità del sistema ferroviario di cui lo Stato è garante, la **Regione** definisce, nell'ambito della propria competenza territoriale, il contenuto del servizio pubblico regionale di trasporto passeggeri. A tale riguardo, la regione definisce in particolare i servizi, i prezzi, la qualità del servizio e l'informazione per gli utenti, tenendo conto della pianificazione regionale delle infrastrutture di trasporto ai sensi del capo III, sezione 1, del titolo III, del libro II della parte prima del presente codice. Lo stesso testo prevede che la Regione definisca la politica dei prezzi dei servizi di interesse regionale al fine di ottenere il miglior utilizzo ambientale, economico e sociale del sistema dei trasporti. Ai servizi regionali di trasporto passeggeri si applicano le tariffe sociali nazionali.

La **regione** deve ottenere il parere dei dipartimenti e dei comuni interessati per qualsiasi creazione o soppressione del servizio di una linea da parte di un servizio passeggeri regionale o del servizio di un punto di fermata da parte di un servizio passeggeri regionale (Codice dei trasporti, art. L. 2121-5).

Quando un collegamento si estende oltre la competenza territoriale della **regione**, quest'ultima può stipulare una convenzione con una regione limitrofa per l'organizzazione di servizi di interesse regionale (Codice dei trasporti, art. L. 2121-6).

L'articolo L. 2121-7 del codice dei trasporti disciplina le competenze della regione in materia di cooperazione transfrontaliera. Pertanto, tale testo prevede che "la **regione** può concludere un accordo con un '**autorità organizzatrice dei trasporti di una regione confinante con uno Stato limitrofo** per l'organizzazione di servizi ferroviari regionali transfrontalieri di passeggeri, alle condizioni previste dal Codice generale degli enti locali e dai trattati in vigore. In mancanza di un'autorità di organizzazione dei trasporti nella regione confinante con lo Stato limitrofo, la regione può affidare all'aggiudicatario di un contratto relativo a servizi pubblici di trasporto

ferroviario di passeggeri il compito di concludere un accordo con il vettore competente dello Stato limitrofo per l'organizzazione di tali servizi.

L'articolo L. 2121-7, paragrafo 2, del codice dei trasporti prevede che la **regione** possa aderire a un gruppo europeo di cooperazione territoriale avente ad oggetto, in particolare, l'organizzazione di servizi ferroviari regionali transfrontalieri di passeggeri, alle condizioni previste dal codice generale degli enti locali e dai trattati in vigore.

b) Funzionamento

L'articolo L. 1221-3 del codice dei trasporti prevede che l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico regolare e a richiesta di passeggeri sia garantita, per un periodo di tempo limitato alle condizioni previste dal regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, sotto la gestione di un ente pubblico sotto forma di servizio pubblico industriale e commerciale, o da una società che ha stipulato un accordo con l'autorità organizzatrice a tal fine.

L'articolo R. 1221-1 del Codice dei trasporti precisa a questo proposito che le aziende pubbliche menzionate nell'articolo L. 1221-3 sono o enti pubblici di natura industriale e commerciale, o aziende pubbliche dotate di autonomia finanziaria esclusiva.

L'accordo stabilisce la sostanza generale e le condizioni per l'esercizio e il finanziamento del servizio. Definisce le azioni che devono essere intraprese da entrambe le parti al fine di promuovere l'esercizio effettivo del diritto alla mobilità, di promuovere il trasporto pubblico per le persone e di incoraggiare lo sviluppo di soluzioni innovative di mobilità al fine di promuovere la multimodalità e l'intermodalità. Quando l'autorità organizzatrice dei trasporti è un'autorità locale, delibera ogni anno sulle condizioni per l'esecuzione del servizio pubblico da parte del titolare in termini di accessibilità. Esamina, se del caso, le sanzioni applicate per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo in termini di accessibilità. (Codice dei trasporti, art. L. 1221-4).

La gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale comporta la stipula di un contratto di servizio pubblico da parte della **Regione** con un'impresa di trasporto ferroviario titolare delle autorizzazioni di cui all'articolo L. 2221-1 e rilasciate dall'ente pubblico di sicurezza ferroviaria.

In linea di principio, i contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri sono aggiudicati previa pubblicazione e gara d'appalto (Codice dei trasporti, art. L. 2121-15). Tuttavia, l'articolo L. 2121-17 del Codice dei trasporti prevede la possibilità per l'autorità organizzatrice della mobilità di aggiudicare direttamente l'appalto, nel rispetto della normativa europea.

Le norme applicabili ai contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri sono previste dagli articoli da L. 2121-14 a L. 2121-27 del Codice dei trasporti. I termini e le condizioni per l'aggiudicazione e l'esecuzione di tali contratti sono stati specificati dal Decreto n. 2019-1083 del 24 ottobre 2019.

L'articolo L. 2121-4-2 del codice dei trasporti prevede che "quando una regione conclude un contratto di servizio pubblico con una società che offre un servizio di trasporto passeggeri liberamente organizzato al fine di adeguare le condizioni di esercizio del servizio nel suo territorio o autorizzare l'imbarco di passeggeri regionali, può deferire la questione all'Autorità di regolamentazione dei trasporti per un parere sul contratto di servizio pubblico. Lo scopo del

presente avviso è quello di verificare che le condizioni economiche del contratto corrispondano al costo imputabile alle variazioni di servizi richieste dalla regione o ai passeggeri aggiuntivi a bordo".

C) Sviluppo di altre forme di mobilità

Definizione e ambito di applicazione della materia: Il legislatore francese, con la legge LOM del 24 dicembre 2019, ha inteso promuovere modalità di trasporto che soddisfino gli obiettivi della mobilità sostenibile, incoraggiando così lo sviluppo di nuove forme di mobilità, e in particolare la cosiddetta mobilità attiva.

Nell'ambito di queste nuove forme di mobilità, la legge LOM ha avuto lo scopo innanzitutto di promuovere lo sviluppo dell'attività di car sharing, intesa come la messa in comune di un veicolo o di una flotta di veicoli per il trasporto terrestre a motore a favore di utenti abbonati o autorizzati dall'organizzazione o dal soggetto che gestisce i veicoli. Tale sviluppo comporta, se del caso, la creazione di un servizio pubblico di car sharing (Codice dei trasporti, artt. L. 1231-14).

La legge LOM prevede inoltre la possibilità per le autorità organizzatrici di finanziare viaggi di carpooling, definiti come l'utilizzo congiunto di un veicolo a motore terrestre da parte di un conducente e di uno o più passeggeri, effettuati senza alcun corrispettivo, se non la condivisione dei costi, nell'ambito di un viaggio che il conducente effettua per proprio conto (Codice dei trasporti, Art. L. 3132-1).

L'articolo L. 1231-16 del codice dei trasporti ha lo scopo di organizzare un servizio facoltativo di noleggio pubblico di biciclette.

Principali testi legislativi

- La legge LOM del 24 dicembre 2019 ha inserito le disposizioni ¹¹³ relative all'uso condiviso dei veicoli terrestri a motore e alla mobilità attiva all'interno del capo unico dedicato ai principi dell'organizzazione generale dei servizi di mobilità del Codice dei Trasporti.
- Il decreto n. 2020-678 del 5 giugno 2020 definisce le condizioni alle quali le autorità organizzatrici della mobilità possono erogare un'indennità per i viaggi in carpooling.

Disposizioni codificate: Codice dei trasporti, artt. da L. 1231-14 a L. 1231-18; art. L. 3132-1.

Distribuzione delle competenze

a) Elaborazione di un piano di sviluppo delle aree di carpooling

Spetta alle **autorità organizzatrici della mobilità** redigere, nell'ambito delle rispettive competenze territoriali, un piano per lo sviluppo di aree di carpooling volte a facilitare la pratica del carpooling. (Codice dei trasporti, art. L. 1231-15)

b) Finanziamento del carpooling

¹¹³ Codice dei trasporti, Parte Prima, Libro II, Titolo III.

Le autorità per la mobilità possono mettere a disposizione del pubblico soluzioni di carpooling per facilitare la connessione di conducenti e passeggeri, in caso di inesistenza, inadeguatezza o inadeguatezza dell'offerta privata (Codice dei Trasporti, Art. L. 1231-15).

Possono anche versare, direttamente o indirettamente, un'indennità ai conducenti che effettuano un viaggio o hanno offerto un viaggio di carpooling o ai passeggeri che effettuano tale viaggio (Codice dei trasporti, art. L. 1231-15). I termini e le condizioni per il versamento dell'indennità sono stati specificati dal Decreto n. 2020-678 del 5 giugno 2020.

c) Organizzazione di un servizio di car sharing

In caso di inesistenza, inadeguatezza o inadeguatezza dell'offerta privata, le **autorità organizzatrici della mobilità** possono istituire un servizio pubblico di car sharing (Codice dei Trasporti, art. L. 1231-16).

d) Organizzazione di un servizio di noleggio di biciclette

In caso di inesistenza, inadeguatezza o inadeguatezza dell'offerta privata, le **autorità organizzatrici della mobilità** possono organizzare un servizio pubblico di noleggio biciclette.

Bibliografia generale

M. Bernardet, I. Bon-Garcin, Ph. Delebecque, *Droit des transports*, Paris: Dalloz, "Précis", 2018, 726 p.

L. de Fontenelle e S. Martin (a cura di), *Le droit des mobilités*, Paris: LexisNexis, 2024, 300 p.

Ph. Delebecque (a cura di), *Diritto dei trasporti. 2023/2024*, Parigi: Dalloz, "Dalloz Action", 2024, 800 p.

S. Piedelièvre, D. Gency-Tandonnet, *Droit des transports. Transporto terrestre, aereo e marittimo*, Parigi: LexisNexis, 2019, 746 p.